M. Shoinuddin Umar
& Djoko Hartono
MEMBONGKAR
KEJAHATAN
KORUPSI

PONPES JAGAD
'ALIMUSSIRRY
الاملاك
المالك
جاكاد عالم السري

Membongkar Kejahatan Korupsi

Penulis : Dr. KH. M. Shoinuddin Umar, SH, M.Si
Dr. KH. Djoko Hartono, S.Ag, M.Ag, M.M

Layout : Akhmad Syafi'udin
Desain Cover : Moh. Khoirul Huda

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Umar, M. Shoinuddin
Hartono, Djoko
Membongkar Kejahatan Korupsi

Cet. 1 (Pertama): 28 September 2015

Tebal Buku viii + 236 Halaman,
Ukuran 12 x 20 Cm

ISBN: 978-602-72877-0-9

Penerbit:
Ponpes Jagad 'Alimussirry (Anggota IKAPI)
JI. Jetis Kulon 6/ 16 A Surabaya 60243
Telp. 031. 8286562
e-mail: jagad_alimussirry99@yahoo.co.id

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji syukur al-hamdulillah penulis panjatkan kepada Allah Swt yang telah memberi kekuatan dan kemampuan, rahmat serta hidayah-Nya sehingga buku dari hasil riset ini dapat terselesaikan hingga menjadi karya tulis/buku yang sekarang ada di tangan para pembaca yang budiman.

Sesuai dengan saran berbagai pihak dan guna menarik minat pembaca maka buku ini penulis beri judul:

"**Membongkar Kejahatan Korupsi"**

Penyelesaian penyusunan buku ini, sesungguhnya merupakan hasil dari suatu proses yang cukup panjang mulai pra-penelitian, penelitian untuk mencari data, pengumpulan dan penganalisisan data, pembahasan hingga penyimpulan dan yang sekarang ditangan Anda menjadi sebuah buku referensi yang penting untuk dibaca.

Buku ini sangat penting untuk dibaca tidak hanya para mahasiswa/i jurusan ilmu administrasi tetapi juga para pemimpin, pemerhati dunia politik dan pemerintahan, dan masyarakat serta siapa pun yang bercita-cita menjadi seorang pemimpin yang ingin mengusung institusi yang dipimpinnya agar tetap bersih, eksisi di era globalisasi saat ini.

Membongkar kejahatan korupsi yang ditawarkan dalam buku ini sejatinya memiliki karakteristik tersendiri yaitu

menyoroti kasus korupsi APBD pertama pasca reformasi yang berakhir tragis dengan lengsernya seorang walikota sebelum akhirnya meninggal dunia dan lengsernya ketua DPRD kota "SB" sebelum akhirnya masuk penjara.

Buku ini memiliki kelebihan menyuguhkan kepada pembaca tentang tiga permasalahan utama yakni: *pertama*, adanya monopoli kekuasaan dalam tata kelola pemerintah yang buruk, *kedua*, lemahnya lembaga dan aparat penegak hukum, *ketiga*, belum adanya model yang tepat dalam pemberantasan korupsi.

Semua persoalan di atas penulis bahas secara tuntas dalam buku di tangan Anda ini, baik secara teoritis maupun empiris sebagai hasil riset di kota "SB".

Selanjutnya dengan terselesaikannya buku referensi ini yang sebelumnya merupakan hasil riset penulis maka rasanya perlu saya sampaikan ucapan terima kasih kepada berbagai pihak yang mendukung baik secara langsung ataupun tidak langsung.

Demikian kata pengantar ini. Sebaik apa pun dari karya tulis ini tentu masih ada kekurangan. Untuk itu saran dan kritik yang konstruktif terbuka bagi penulis demi kesempurnaan buku ini untuk penerbitan pada edisi selanjutnya. Akhirnya penulis sampaikan selamat membaca semoga menjadi ilmu yang manfaat dan barakah.

Surabaya, 28 September 2015

Penulis,

Ttd

M. Shoinuddin Umar
Djoko Hartono

DAFTAR ISI

Bagian Pertama

PENDAHULUAN

A. Pemberantasan Korupsi Pasca Reformasi

Pemberantasan korupsi sudah sejak lama menjadi perhatian para ahli (Chambliss, 1973; Alatas,1987; Klitgaard, 1988; Tanzi, 1994; Kaufmann,1997; Pope, 2000) khususnya jika dikaitkan dengan studi administrasi publik baru dalam perspektif *good governance* (World Bank, 1992; UNDP, 1997; Frederickson, 1997). Studi demikian merupakan kajian penting dan selalu dipandang relevan karena menurut Heyden (1992) dan World Bank (1992) korupsi merupakan bentuk tata kelola pemerintahan yang buruk (*bad governance*) dan telah merusak sendi-sendi bernegara bagi kehidupan masyarakat di hampir seluruh negara di dunia baik negara maju maupun negara berkembang.

Korupsi merupakan salah satu bentuk patologi kronis dari birokrasi yang digolongkan sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*) yang bersifat luar biasa (*extra ordinary*) sehingga dalam pemberantasannya memerlukan tindakan yang luar biasa pula. Mengingat sifat dan dampak dari tindak korupsi yang luar biasa ini sehingga banyak negara membentuk badan khusus yang memiliki kekuasaan luar biasa pula (*superbody*), misalnya di Hongkong muncul komisi pemberantasan korupsi

bernama *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) pada 17 Oktober 1973. Komisi sejenis berdiri di Australia tahun 1988 dengan nama ICAC *New South Wales*.

Di Asia Tenggara hadir pula komisi pemberantasan korupsi seperti Badan Pencegah Rasuah (BPR) di Malaysia yang berdiri pada tahun 1961 berdasarkan *Prevention of Corruption Act* atau Akta Pencegahan Rasuah nomor 57. Di Singapura berdiri *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) berdasarkan *Prevention of Corruption Act* pada tahun 1960, sementara di Thailand muncul *Counter Corruption Commission* (CCC) berdasarkan *Counter Corruption Act* tahun 1975.

Namun demikian tidak semua komisi pemberantasan korupsi berjalan efektif karena sistem kewenangan dan pertanggungjawabannya yang tidak independen seperti dialami oleh NCCC di Thaliand (Djaja, 2008:373). Penyebab lain menunjukkan bahwa pada umumnya negara di Asia bersifat lembek (*soft state*) termasuk Indonesia.

Belum efektifnya fungsi lembaga pemberantasan korupsi juga terjadi di Indonesia sehingga komisi pemberantasan korupsi dalam sejarahnya mengalami beberapa kali perubahan struktur, mulai dari Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) yang berdiri melalui undang-undang nomor 24 tahun 1960 dan diperkuat dengan keputusan presiden nomor 228 tahun 1967 sampai dengan munculnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada saat ini.

Sebelum adanya KPK Indonesia pernah memiliki lembaga pemberantasan korupsi seperti Komite Anti

Korupsi (KAK) pada tahun 1970 yang kemudian berganti nama menjadi Komisi Empat, kemudian tahun 1977 muncul Operasi Tertib (Opstib), lalu kembali lagi menggunakan nama Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) pada tahun 1982. Perubahan struktur kelembagaan pemberantasan korupsi terus terjadi dengan munculnya Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) pada tahun 1999, kemudian berubah lagi menjadi Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) pada tahun 1999 sampai adanya Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TKPTPK) pada tahun 2005. Terakhir berdiri Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan UU nomor 30 tahun 2002 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Meskipun berbagai lembaga telah dibentuk dengan nama yang berbeda-beda namun pada kenyataannya kejahatan tindak pidana korupsi tetap sulit diberantas bahkan cenderung meluas. Jika sebelumnya korupsi hanya terjadi di lingkup pemerintah pusat sekarang menyebar ke pemerintah daerah, contoh korupsi APBD di Kota Surabaya.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa perubahan struktur yang terjadi pada upaya pemberantasan korupsi belum berpengaruh signifikan terhadap perubahan kultur birokrasi yang masih buruk, hal demikian antara lain disebabkan oleh watak kekuasaan yang memang korup sebagaimana sinyalemen Lord Acton; *power tends to corrups;* bahwa kekuasaan cenderung bertindak korup (Budihardjo, 1995).

Menurut presiden Transparancy Internasional Peter Eigen dalam enam tahun terakhir tidak ada perbaikan indeks persepsi korupsi (IPK) di Indonesia, korupsi bahkan sudah menyebar ke kalangan legislatif dan partai politik

dan belum ada kemauan serius dari elit politik untuk memberantasnya (Soekedy, 2003: 135).

Pada satu sisi perubahan struktur pemerintahan sudah terjadi sejak reformasi tahun 1998, namun pada sisi lain kultur yang ada tetap saja bersifat korup setidaknya sampai sekarang. Hasil penelitian Pukat UGM menunjukkan selama tahun 2007 saja terungkap 143 perkara korupsi yang merugikan negara sebesar Rp 15 triliun. Korupsi ini didominasi oleh 69 orang kepala daerah, 7 orang gubernur dan mantan gubernur, 47 bupati/mantan bupati, 6 walikota/mantan walikota, 6 wakil bupati dan 3 wakil walikota. Kasus korupsi terbanyak terjadi di pemerintah daerah yaitu 66 kasus (Pukat UGM, 2007).

Korupsi merupakan jenis kejahatan kerah putih (*white collar crime*) yang dalam sejarahnya selalu berkait erat dengan praktik penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), contoh VOC yang runtuh di akhir tahun 1799 juga karena korupsi. Di Indonesia upaya pemberantasan korupsi yang mulai dilakukan dalam 40 tahun terakhir juga tidak pernah berhasil secara tuntas kecuali hanya bersifat penanganan sesaat. Melalui kajian *good governance* studi ini hendak memberikan beberapa alternatif pemecahan dalam upaya pemberantasan korupsi secara partisipatif melalui penegakan hukum yang transparan, akuntabel dan melibatkan partisipasi publik.

Pentingnya formulasi kebijakan pemberantasan korupsi secara partisipatif didasari oleh asumsi bahwa pemberantasan korupsi tidak cukup hanya melalui niat baik (*good will*) yang bersifat formalistik akan tetapi memerlukan tindakan nyata (*good done*) dari para pemegang kekuasaan, artinya kebijakan pemberantasan korupsi dalam implementasinya harus melibatkan semua

unsur dalam negara (*mixing scaned policy*), dimulai dari atas (*top down*) karena memerlukan keteladanan pemimpin dan didukung masyarakat bawah (*buttom up*).

Keseriusan implementasi kebijakan dalam hal pemberantasan korupsi seperti itu menjadi sangat penting agar tidak terjebak dalam situasi formalisme dalam arti ada banyak peraturan tetapi sesungguhnya peraturan itu hanya untuk dilanggar, fenomena demikian menjadi biasa terjadi di negara berkembang termasuk Indonesia yang oleh Riggs diistilahkan sebagai gejala umum dari masyarakat prismatik. Menurut Riggs (1995) ada tiga golongan masyarakat di negara berkembang, yaitu masyarakat tradisional, masyarakat industri/maju dan masyarakat prismatik yakni masyarakat yang mengandung unsur-unsur modern tetapi juga memiliki unsur tradisional.

Riggs mengingatkan dalam masyarakat yang prismatik terjadi beberapa fenomena; a) formalisme yaitu adanya kesenjangan atau ketidaksesuaian antara norma hukum tertulis dan prilaku nyata dalam masyarakat, b) terjadi tumpang tindih antara struktur pemerintahan dan struktur politik, ekonomi, pasar dengan struktur tradisional. Contoh nepotisme dilarang dan hukum berlaku secara umum, tetapi prakteknya berbeda karena patrimonial dan kesukuan, keluarga dan perkawanan ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Mochtar, 2009).

Pada konteks ini timbul permasalahan antara lain: a) pemberantasan korupsi baru bersifat formalisme untuk kepentingan politik tertentu, b) pemberantasan korupsi berjalan lamban dan menghabiskan dana besar sementara yang kembali kepada negara sangat kecil, c) pemberantasan korupsi bersifat tebang pilih dan diskriminatif bahkan cenderung mengarah kepada

pembunuhan karakter bagi lawan politik pemerintah yang sedang berkuasa.

Berdasarkan permasalahan tersebut dapat diasumsikan bahwa; a) pemberantasan korupsi masih bersifat konvensional karena menggunakan model *actual enforcement* dan terpaku pada hukum positif warisan kolonial yang bias terhadap kepentingan kekuasaan tertentu, sehingga pemberantasan korupsi belum berhasil membasmi akar masalahnya yaitu tata kelola pemerintahan yang tetap miskin (*fixed poor governance*) dan tata kelola pemerintahan yang tetap buruk (*fixed bad governance*), b) diperlukan adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui langkah responsif dan progresif untuk mempercepat pemberantasan korupsi. Untuk mengatasi hal ini Kaufmann (1997) menganjurkan perlunya ditempuh dua model pemberantasan korupsi yaitu; upaya pencegahan dan penindakan.

B. *Good Governance Vs Bad Governance*

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada intinya adalah pengaturan negara pada semua tingkatan yaitu dalam pengertian; a) adanya *interaksi* negara dengan masyarakat sipil (Leftwich, 1994), b) adanya *jembatan* yang menghubungkan peran pemerintah, pasar dan masyarakat (Rhodes, 1996), c) adanya *kesejajaran* antara pemerintah, rakyat dan swasta (Taschereau dan Campos,1997), d) adanya *pertautan* (*linked*) antara pemerintah dan swasta untuk mengurusi kegiatan publik (Frederickson, 1997), e) adanya *konsensus* antara pemerintah, warga negara dan swasta (UNDP, 1997), f) adanya *hubungan* antara sistem politik dengan lingkungannya (Guy dan Peters, 2000). Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa tata kelola pemerintahan yang

baik minimal harus memenuhi tiga prasyarat utama yaitu: a) adanya pelayanan publik yang *efisien*, b) sistem peradilan yang *dapat diandalkan*, dan c) pemerintah yang *bertanggungjawab* (World Bank,1997).

Dari berbagai pengertian di atas maka tata kelola pemerintahan yang baik pada intinya bermuara kepada tiga prinsip utama *good governance* yaitu; a) adanya transparansi, b) adanya pertanggungjawaban, dan d) adanya penegakan hukum (World Bank, 1997; UNDP, 1997).

Di Indonesia prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik seperti di muka telah dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan, undang-undang dan kode etik yang berlaku bagi seluruh strata birokrasi penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif akan tetapi pada kenyataannya tidak sulit bagi masyarakat untuk sekedar menemukan perilaku aparatur pemerintah yang bersikap sebaliknya, yaitu a) tidak terbuka atau tertutup, b) tidak bertanggungjawab, dan c) tidak mematuhi hukum.

Dengan kata lain bahwa korupsi, kolusi dan nepotisme tetap saja berjalan di berbagai tingkatan mulai dari birokrasi paling bawah seperti korupsi dalam proses pembuatan KTP di kelurahan sampai dengan korupsi APBN yang melibatkan para pejabat tertinggi dan pejabat tinggi negara. Kasus korupsi APBD di Kota Surabaya yang menjadi obyek kajian utama dalam studi ini merupakan sebagian kecil dari contoh kasus korupsi di negeri ini.

Klitgaard (2000) merumuskan bahwa korupsi merupakan monopoli kekuasaan dan wewenang tanpa adanya pertanggungjawaban. Fenomena ini jelas

menggambarkan buruknya performa pemerintahan karena korupsi merupakan kejahatan penyalahgunaan kekuasaan dari para pejabat penyelenggara negara.

Menurut Bank Dunia ada lima penyebab terjadinya pemerintahan yang buruk (*bad governance*) yaitu;

> 1) *failure to make a clear separation between what is public and what is private, and hence a tendency to divert public resources for private gain.* 2) *failure to establish a predictable framework of law and government behavior conducive to development, or arbitrariness in the application of rules and laws.* 3) *excessive rules, regulations, licensing requirements and so forth which impede the functioning of markets and encourage rent-seeking.* 4) *priorities inconsistent with development, resulting in misallocation of resources.* 5) *excessively narrowly based or non-transparent decision making* (World Bank, 1992).

Sesuai dengan identifikasi mengenai *good governance* dan *bad governance* tersebut Bank Dunia menggarisbawahi bahwa korupsi sebagai salah satu sumber penyebab munculnya *bad governance*.

Hasil penelitian Booz-Allen & Hamilton (2000) menunjukkan bahwa; a) Indonesia menduduki posisi paling parah dalam pelaksanaan *good governance* di Asia Tenggara, b) besarnya indeks *good governance* Indonesia hanya 2,88 jauh di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Filipina (3,47). Indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks maka tingkat *good governance* semakin rendah yang berarti pula semakin tinggi tingkat korupsinya.

Pada konteks ini muncul berbagai permasalahan antara lain; a) prinsip-prinsip *good governance* baru sebatas wacana belum terimplementasikan secara efektif dan efisien, b) para penyelenggara negara belum bersih dari KKN, c) peran pemerintah terlalu dominan tetapi tidak diimbangi dengan pertanggungjawaban yang memadai sehingga terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara untuk memperkaya diri sendiri.

Jika dilihat dari masalah tersebut maka dapat diasumsikan bahwa; a) buruknya tata kelola pemerintahan disebabkan karena adanya problem struktural, instrumental dan kultural sehingga para aparatur negara tidak merasa takut melakukan korupsi, b) penerapan prinsip-prinsip *good governance* masih bersifat minimalis. Untuk itu diperlukan pemerintahan yang lebih baik (*governance better*) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang terbaik (*the best governance*) yaitu pemerintahan yang kuat, mandiri dan bersih dari korupsi.

C. Lemahnya Penegakan Hukum

Berdasarkan UUD 1945 negara Indonesia merupakan negara hukum bukan atas kekuasaan belaka dengan demikian sudah semestinya jika tata kelola pemerintahan yang baik juga didasari oleh aturan hukum (*rule of law*) yang menjamin adanya kepastian hukum dan penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi.

Sudah sedemikian banyak aturan tentang hukum untuk memfasilitasi pemberantasan korupsi, misalnya; a) UU No. 3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, b) UU No. 11/1980 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Suap. Pasca reformasi pun dasar hukum pemberantasan korupsi itu mengalami pembaharuan, misalnya a) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, c) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Penyempurnaan undang-undang juga terus dilakukan, misalnya a) UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, b) UU RI No. 25 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Sebagai bentuk respon atas tuntutan masyarakat terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi, pemerintah juga menerbitkan beberapa kebijakan terkait; a) Instruksi Presiden No 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, menindaklanjuti PP No. 30/1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri sipil, b) PP No. 71/2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, c) PP RI No. 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Meskipun negara telah menyempurnakan berbagai kebijakan di bidang hukum untuk mempercepat pemberantasan korupsi namun pada kenyataannya praktek korupsi terus berjalan bahkan dengan modus operandi yang lebih sempurna lagi. Penyebab utamanya adalah rendahnya hukuman bagi koruptor sehingga penegakan hukum lemah.

Fenomena demikian mengingatkan pada tesis Klitgaard (1988) dalam *Corrupt Cities : A Practical Guide to Cure and Prevention* yang menyatakan bahwa korupsi bersifat kalkulatif dalam arti orang terdorong untuk berbuat korupsi karena sanksi hukumannya ringan.

Berdasarkan fenomena teoritis dan fakta empiris di atas maka timbul permasalahan di bidang penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi yaitu; a) lembaga hukum pemerintah seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan belum berfungsi secara efektif dan efisien, b) komisi-komisi anti korupsi bentukan pemerintah bersifat sementara (*ad hoc*) dan terbatas di pemerintahan pusat, c) belum adanya dukungan berupa pengadilan tindak pidana korupsi di daerah.

Dengan kata lain dapat diasumsikan bahwa penegakan hukum masih lemah dan bersifat konvensional karena terpaku pada performa hukum positif peninggalan kolonial yang bias terhadap kepentingan kekuasaan. Mengingat korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime)* maka perlu adanya langkah terobosan dalam pemberantasan korupsi melalui pranata hukum yang bersifat luar biasa (*extra ordinary law*) yaitu hukum responsif (Nonet dan Selznick,1978) dan hukum progresif (Rahardjo, 2006). Model kebijakan demikian sejalan dengan tesis Kaen (2003) dan Shaw (2003) yang mengutamakan adanya resposibilitas dari administrator publik.

Penanganan hukum secara luar biasa dalam pemberantasan korupsi itu antara lain misalnya berupa pendirian pengadilan tindak pidana korupsi di daerah-daerah dengan aparatur khusus yang terlatih dan bersih dari KKN. Supaya penegakan hukum tidak lemah dan pelaku korupsi menjadi jerah, maka perlu menghukum para

koruptor dengan sanksi seberat-beratnya bila perlu hukuman mati sebagaimana model pemberantasan korupsi *carrot and stick* (Kwik, 2003).

D. Korupsi APBD Sebuah Studi Kasus

Korupsi Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) menandai era baru korupsi di Indonesia yang salah satunya terjadi di lingkungan pemerintah kota Surabaya sebagaimana obyek kajian utama dalam studi ini. Kasus ini disebut sebagai korupsi hibrida karena dalam prakteknya melibatkan para petinggi kota secara berjamaah baik eksekutif maupun legislatifnya, sehingga menarik untuk diteliti.

Kasus ini menarik diteliti karena beberapa alasan, antara lain; a) kasus korupsi pertama yang terjadi di dewan pasca reformasi 1998, b) terdapat persengkongkolan koruptif antara top legislatif dengan elit eksekutif sebagai administrator yang mestinya menjadi teladan bagi rakyatnya, c) kasus ini berakhir cukup tragis dengan pelengseran Wali Kota SS sebelum akhirnya meninggal dunia, juga diwarnai dengan pelengseran Ketua DPRD MB karena masuk penjara dan dipecat dari Ketua DPC, partai pemenang Pemilu 1999-2004.

Sebagaimana diketahui pada tahun 2000-2001 terjadi kasus tindak pidana korupsi berjamaah yang melibatkan Ketua DPRD MB, Wakil Ketua DPRD AB dan Sekretaris Kota MY. Akibat perbuatan mereka negara mengalami kerugian senilai Rp 2,7 miliar.

Majelis hakim Pengadilan Negeri kota tersebut yang diketuai oleh MI, SH akhirnya memvonis MB dengan hukuman penjara 1 tahun enam bulan dan denda sebesar Rp 20 juta. Selain itu terdakwa juga dihukum membayar

uang pengganti sebesar Rp 200 juta serta mengembalikan barang bukti berupa uang tunai Rp 80,994,000 dan 36 lembar sertifikat deposito Bank Mandiri atas nama 36 anggota DPRD Kota itu senilai Rp 900 juta (putusan Pengadilan Tinggi kota tersebut, Nomor: 246/PID/2003/PT.SBY).

Kasus ini menjadi wacana baru tentang terjadinya korupsi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang kemudian menjadi model korupsi dewan di daerah-daerah lain secara nasional seperti di Kabupaten Sidoarjo dan Kota Malang sebagaimana banyak terungkap melalui pemberitaan media massa (Jawa Pos, 2001-2003).

Secara nasional korupsi yang melibatkan anggota dewan terus meningkat dari tahun ke tahun baik kuantitas maupun kualitasnya. Contoh pada tahun 2004 saja terdapat 323 anggota DPRD di sejumlah daerah di Indonesia terindikasi melakukan tindak pidana korupsi. Berdasarkan laporan dari kejaksaan tinggi seluruh Indonesia, dari jumlah itu sejumlah 214 orang sedang menjalani penyidikan sedangkan 109 lagi telah sampai pada proses penuntutan, akibat korupsi ini negara dirugikan ratusan miliar.

Kasus korupsi yang menjerat para anggota dewan itu dilakukan dengan berbagai modus operandi antara lain korupsi biaya perjalanan dinas, politik uang, gaji ganda, penyalahgunaan dana operasional dewan yang kesemuanya merupakan kejahatan penyalahgunaan APBD sebagaimana yang terjadi di kota metropolitan dimana peneliti mengadakan riset.

Sebagai perbandingan berdasarkan data Kejaksaan Agung jumlah kasus yang paling mencolok terdapat di Sumatra Barat, korupsi di daerah propinsi ini

melibatkan 44 orang, DPRD Padang 41 orang, DPRD Solok 41 orang, DPRD Sijunjung 35 orang, dan DPRD Painan satu orang. Berdasarkan catatan Republika, kasus di DPRD Provinsi Sumbar telah sampai pada vonis bagi 43 orang anggotanya, namun berlanjut dengan banding.

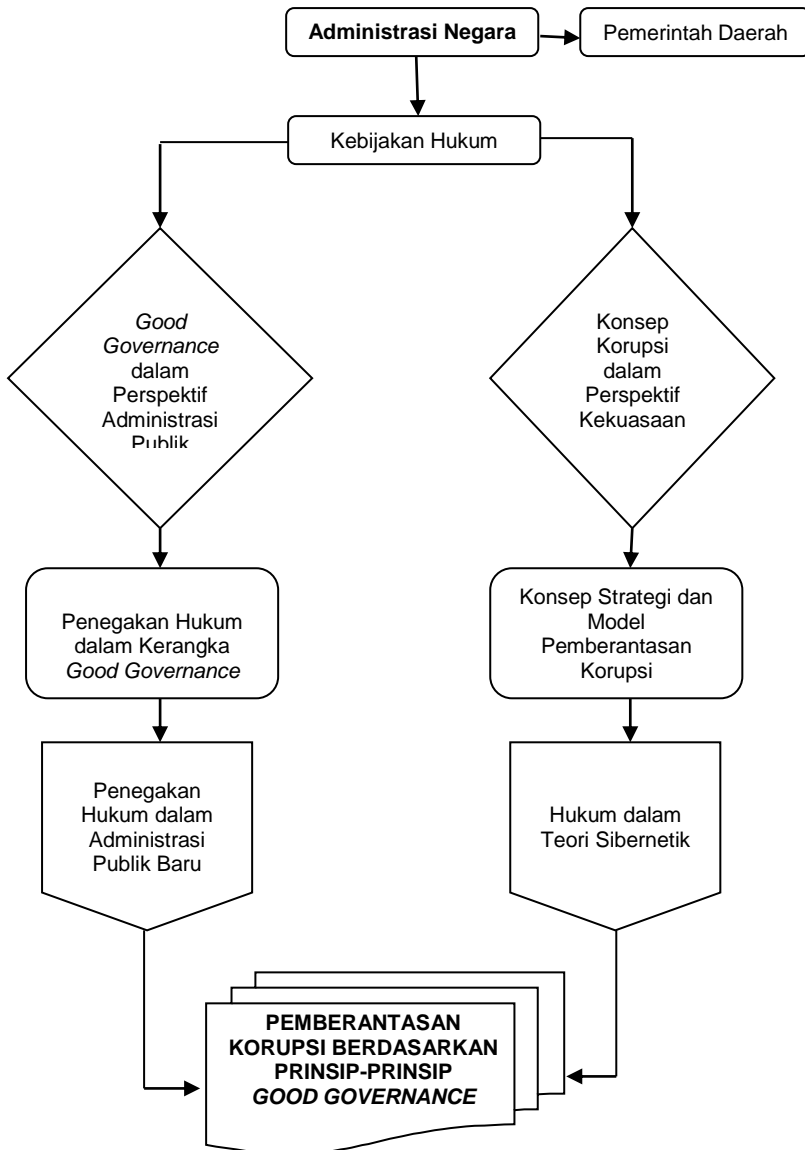
Dari 30 kejaksaan tinggi di seluruh Indonesia, 19 di antaranya telah melaporkan kasus korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD, yakni NTB, Sumsel, Sulut, Riau, Kalbar, Jambi, Kalteng, Kaltim, Jateng, Jabar, Sumbar, NAD, Sumut, Bengkulu, Kalsel, Lampung, Sulsel, Sultra, dan Jatim, termasuk DPRD Kota Sby. Sedangkan 11 lainnya menyatakan tidak memiliki kasus, yakni Papua, Maluku Utara, DIY, Maluku, Bali, NTT, Sulteng, Gorontalo, Banten, DKI Jakarta, dan Bangka Belitung (hidayatullah.com, 30 Agustus 2004).

Fakta tentang kasus korupsi di Indonesia sesuai dengan hasil riset Buscagkia dan Dijk (2003) menunjukkan bahwa korupsi berdampak pada lingkaran kemiskinan yang dieksploitasi dan menjadi bagian dari kejahatan yang diorganisir dalam kasus-kasus korupsi secara menyeluruh. Secara ekstrem Dijk dalam *Controlling Organized Crime and Corruption in The Pubic Sector* menggambarkan bahwa agen negara mengalami disfungsi dan telah tertawan oleh kejahatan yang terorganisir. Buscagkia dan Dijk bahkan menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang perlu mendapatkan perhatian khusus dalam kasus-kasus korupsi di dunia, selain Cina, Hungaria, India dan kebanyakan negara di Afrika Selatan serta negara-negara pecahan Rusia seperti Yugoslavia.

Menyebarnya korupsi hingga ke legislatif dan partai politik ini agaknya dipengaruhi oleh pergeseran kekuasaan politik di Indonesia di mana setelah kekuasaan Orde Baru tumbang Indonesia memasuki fase politik yang

membatasi kekuasaan eksekutif sedemikian rupa sehingga kekuasaan legislatif menjadi kekuatan politik yang dominan. Fenomena ini merupakan kebalikan dari era Orde Baru di mana kekuasaan legislatif terdominasi oleh kekuasaan eksekutif. Akibat dominannya kekuasaan legislatif ini tidak heran jika tindak pidana korupsi banyak dilakukan oleh para wakil rakyat sehingga terjadi pergeseran dari sebelumnya korupsi bersifat oligarkis (*oligarchic corruption*) menjadi korupsi demokratis (*democratic corruption*) di era pasca reformasi saat ini (Soekedy, 2003: 18).

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan korupsi masih sulit diberantas karena; a) adanya monopoli kekuasaan dalam tata kelola pemerintah yang buruk, b) lemahnya penegakan hukum karena aparat hukum masih berkutat pada hukum positif yang berpijak pada KUHP dengan ancaman pidana di bawah hukuman minimal, dan c) belum adanya model yang paling tepat dalam memberantas korupsi karena masih menggunakan model *actual enforcement* yang tidak bersifat responsif dan progresif dalam pemberantasan korupsi. Ketiga substansi masalah tersebut menjadi alasan utama mengapa penelitian ini perlu dilakukan.

Gambar 1.1:
Kerangka Teoritis

E. Kontribusi Buku Ini

Buku ini sesungguhnya ditulis berangkat dari hasil pengamatan dan riset yang mendalam tentang persoalan korupsi pada anggaran pembangunan dan belanja daerah (APBD). Fenomena ini menandai era baru korupsi di Indonesia yang salah satunya terjadi di lingkungan pemerintah kota Sby pada tahun 2001-2003 sebagaimana obyek kajian utama dalam studi ini. Kasus ini melibatkan para petinggi kota secara berjamaah baik eksekutif maupun legislatifnya.

Ada beberapa manfaat atau kontribusi yang bisa diambil dari buku ini, baik secara teoritis ataupun praksis bagi para pembaca yang budiman. Adapun manfaat atau kontribusi buku ini adalah sebagai berikut:

Pertama, secara teoritis diharapkan dapat memperkaya literatur yang berkaitan dengan kajian yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Selain itu juga diharapkan bermanfaat sebagai referensi pengembangan wawasan dalam mengembangkan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di masa mendatang.

Kedua, secara praktis, diharapkan bermanfaat bagi kepentingan praktis bagi administrator dan para praktisi penegak hukum sebagai salah satu bahan penting untuk mempercepat pemberantasan korupsi secara terbuka, bertanggungjawab dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum di tanah air.

Hasil temuan dari riset yang akan pembaca nikmati dalam bentuk buku ini memiliki implikasi teoritis pada pengembangan model pemberantasan korupsi di masa yang akan datang sebagai model alternatif bagi pengembangan teori *good governance* pada umumnya dan

tentang implementasi kebijakan publik dalam pemberantasan korupsi pada khususnya.

Sedangkan secara praktis model pemberantasan korupsi sebagaimana hasil penelitian ini dapat ditindaklanjuti melalui penelitian berikutnya terutama tentang kinerja lembaga hukum dan aparat hukum dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan publik di Kota Surabaya pada khususnya dan di Indonesia pada umumnya, lebih khusus lagi yang berkaitan dengan upaya penegakan hukum secara cepat dan tepat melalui pendirian pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor) di daerah.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menguraikan tentang beberapa penelitian terdahulu sebagai acuan dalam riset yang penulis lakukan sehingga hasil dari riset tersebut penulis sempurnakan menjadi buku referensi ini. Penelitian terdahulu itu meliputi tiga fenomena yaitu; *pertama*, menyangkut tingginya tingkat korupsi, *kedua*, lambannya pemberantasan korupsi, dan *ketiga*, buruknya tata kelola pemerintahan di Indonesia.

1. Tingginya Tingkat Korupsi di Indonesia

Beberapa lembaga survei menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di dunia. Salah satu indikasinya adalah hasil pengkajian *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) tahun 1996 yang menempatkan Indonesia pada urutan ketiga terkorup di antara negara-negara Asia lainnya setelah China dan Vietnam. Pada tahun yang sama sebuah koalisi global antikorupsi yaitu *Transparency International* (1996) mengumumkan indeks tahunan mengenai persepsi masyarakat bisnis dan akademisi

tentang korupsi pada lebih dari 50 negara. Dari indeks tersebut Indonesia termasuk dalam sepuluh besar negara dengan derajat korupsi tertinggi. Kondisi lebih buruk kembali ditunjukkan oleh lembaga *Transparency International* (1999) yang menempatkan Indonesia sebagai negara ketiga terkorup di dunia berdasarkan *corruption perceptions index* (CPI) terhadap 99 negara.

Hasil penelitian PERC (2000) juga menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kroniisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kroniisme di antara negara-negara Asia dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk. Hasil penelitian tersebut menempatkan Indonesia pada peringkat bawah atau tergolong pada negara dengan tingkat korupsi yang sangat parah.

Pada tahun 2001 peringkat Indonesia sedikit berubah meskipun tidak banyak berarti mengingat cap sebagai negara paling korup keempat di dunia dinyatakan kembali oleh TI, sementara Cina dan Vietnam yang beberapa tahun terakhir bersaing dalam soal korupsi dengan Indonesia kini sudah jauh meninggalkan Indonesia menuju ke arah yang lebih baik setelah mengampanyekan gerakan antikorupsi dengan menghukum mati para pejabat teras mereka yang terlibat korupsi. Pada tahun ini dua belas negara yang paling kurang korupsinya menurut survei persepsi oleh Transparansi Internasional pada tahun 2001 adalah; Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Islandia, Luxemburg, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Singapura, Swedia, dan Swiss. Berdasarkan survei yang sama, tiga belas negara yang

paling korup adalah; Azerbaijan, Bangladesh, Bolivia, Kamerun, Indonesia, Irak, Kenya, Nigeria, Pakistan, Rusia, Tanzania, Uganda, dan Ukraina.

Secara akumulatif mulai dari 1997 sampai dengan tahun 2002 sebagaimana survei yang dilakukan oleh Transparency International dari tahun 1997 hingga tahun 2002 masih menempatkan Indonesia dalam 10 besar negara terkorup di dunia. Fenomena ini memperlihatkan bahwa korupsi pada era reformasi justru lebih buruk kondisinya dibandingkan sebelum reformasi. Pada tahun 1998 (merupakan evaluasi atas korupsi yang terjadi pada tahun 1997 saat rezim Soeharto berkuasa) peringkatnya masih lebih baik dari pada setelah reformasi.

Pada tahun 2003 Transparency International (TI) menempatkan Indonesia dalam sebelas negara paling korup di dunia dari 133 negara yang disurvei selama tahun 2003 di mana Indonesia berada pada urusan ke-122 bersama dengan Kenya (Soemodihardjo, 2008:22).

Sementara survei PERC pada tahun 2004 menempatkan Indonesia sebagai negara terkorup di kawasan Asia, posisi Indonesia lebih buruk dari India (8,90), Vietnam (8,67), Filipina (8,33) dan Thailand (7,33). Dengan kisaran nilai antara 0 sebagai negara bersih dan 10 sebagai terkorup, maka Indonesia mendapat skor 9,25 poin (PERC, Surya 5 Maret 2004).

2. Lambannya Pemberantasan Korupsi

Dalam lima tahun terakhir Indeks Persepsi Korupsi (IPK) belum berubah secara berarti. Hasil

survei Tranparency International menunjukkan bahwa IPK untuk Indonesia skornya cuma naik 0,5 dari 1,9 (2001) ke 2,4 (2006) sehingga Indonesia masih bertahan dalam kelompok negara terkorup. Berdasarkan penelitian Transparency International tahun 2006 Indonesia memiliki skor CPI (*Corruption Perceptions Index*) sebesar 2,4 atau berada pada rangking 130 dari 163 negara setara dengan Burundi, Ethiopia, Papua Nugini, dan Zimbabwe. Menurut survei 2006 negara terbersih adalah: 1) Islandia, Finlandia, Selandia Baru (1/163) , 2) Denmark (4/163), 3) Singapura (5/163), 4) Swedia (6/163), 5) Swiss (7/163), 6) Norwegia (8/163), 7) Australia, dan Belanda (9/163). Sedangkan negara terkorup adalah: 1) Belarusia, Kamboja, Pantai Gading, Equatorial Guinea Uzbekistan (151/163), 2) Republik Demokrasi Kongo, Chad, Bangladesh, Sudan (156/163), 3) Guinea, Irak, Myanmar (160/163) dan 4) Haiti (163/163).

Sementara berdasarkan data indeks persepsi korupsi di Indonesia sejak era reformasi mengalami pelambanan penurunan misalnya pada tahun 1998 skor 2.0 atau peringkat 80 dari 85 negara, tahun 1999 turun sedikit yaitu (1.7) atau peringkat 96 dari 99 negara sampai tahun 2000 tetap (1.7) atau peringkat 85 dari 90 negara. Hal ini menunjukkan menjukkan bahwa pemberantasan korupsi berjalan lamban, berikut paparan data indeks persepsi korupsi Indonesia pada tahun 2001-2006:

Tabel 2.8: Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia

Negara	Survei 2001		Survei 2002		Survei 2003		Survei 2004		Survei 2006	
	Indeks	Ranking	Indeks	Ranking	Indeks	Ranking	Indeks	Ranking	Indeks	Ranking
Indonesia	1.9	88/91	1.9	96/102	1.9	122/133	2.2	137/159	2.4	130/163

Sumber: Diolah dari IPK, 2008.

3. Buruknya Tata Kelola Pemerintahan

Penelitian Booz-Allen & Hamilton (2000) menunjukkan bahwa; a) Indonesia menduduki posisi paling parah dalam pelaksanaan *good governance* di Asia Tenggara, b) Indeks *good governance* Indonesia hanya sebesar 2,88 jauh di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89) dan Filipina (3,47). Indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks maka tingkat *good governance* semakin rendah pula yang berarti juga tingkat korupsi semakin tinggi.

Konsultan manajemen McKinsey & Co melalui penelitian pada tahun 1998 menemukan bahwa sebagian besar nilai pasar perusahaan-perusahaan Indonesia yang tercatat di pasar modal (sebelum krisis) ternyata *overvalued*. Dikemukakan bahwa sekitar 90 persen nilai pasar perusahaan publik ditentukan oleh *growth expectation* dan sisanya 10 persen baru ditentukan oleh *current earning stream*. Sebagai pembanding nilai dari perusahaan publik yang sehat di negara maju ditentukan dengan komposisi 30 persen dari *growth expectation* dan 70 persen dari *current earning stream* yang merupakan kinerja sebenarnya dari korporasi. Jadi menurut penelitian ini sebenarnya terdapat ketidakjujuran dalam permainan di pasar modal yang kemungkinan dilakukan atau diatur oleh pihak yang sangat diuntungkan oleh kondisi tersebut. Perhatian terhadap

corporate governance terutama juga dipicu oleh skandal spektakuler seperti Enron, Worldcom, Tyco, London & Commonwealth, Poly Peck, Maxwell. Keruntuhan perusahaan-perusahaan publik tersebut dikarenakan oleh kegagalan strategi maupun praktek curang dari manajemen puncak yang berlangsung tanpa terdeteksi dalam waktu yang cukup lama karena lemahnya pengawasan yang independen oleh *corporate boards*.

Jajak pendapat yang dilakukan harian Kompas tanggal 3-4 Januari 2002 di 8 kota meliputi Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Palembang, Samarinda, Makassar, serta Manado menunjukkan bahwa 50,3 persen responden menilai praktik KKN semakin bertambah; 32,9 persen menilai KKN tetap banyak; 11,2 persen menilai KKN berkurang; dan 5,6 persen tidak tahu atau tidak menjawab. Dengan terpusat di sekitar Cendana sekarang justru lebih menyebar dan tidak terorganisir. Tidak mengherankan jika data pada *Foreign Direct Investment* menyatakan bahwa keengganan para investor masuk ke Indonesia adalah soal otonomi daerah, pasalnya selama enam tahun belakangan ini korupsi politis meningkat sangat tajam dan desentralisasi dalam banyak hal justru menciptakan penguasa lokal korup beserta kroni-kroninya.

Hasil penelitian Bank Pembangunan Asia sebagaimana dikutip Basri (2004) dalam *Analisis Ekonomi: Mewaspadai Politik Uang* menunjukkan dalam hal penerapan *good corporate governance* selama tiga tahun terakhir dari sepuluh negara Asia (Singapura, Hongkong, Taiwan, India, Korea,

Malaysia, Cina, Thailand, Filipina, dan Indonesia) Indonesia pada posisi paling buncit.

Selain itu menurut penelitian tersebut masalah korupsi juga terkait erat dengan birokrasi, dalam hubungan ini birokrasi Indonesia dinilai termasuk terburuk. Pada tahun 2000 misalnya Indonesia memperoleh skor 8 (yaitu kisaran skor nol untuk terbaik dan 10 untuk yang terburuk) yang berarti jauh di bawah rata-rata kualitas birokrasi di negara-negara Asia.

Terpuruknya Indonesia dalam kategori korupsi dan birokrasi juga terungkap dari hasil penelitian yang dilakukan oleh PERC (2001) dan Price Water House Cooper (2001) tentang rangking negara-negara Asia dalam implementasi *good governance*. Hasil penelitian ini menunjukkan Indonesia menempati urutan ke-89 dari 91 negara; dan dari sisi *competitiveness* Indonesia menempati urutan ke-49 dari 49 negara yang diteliti.

Sementara *Governance Assessment Survey* (2007) UGM-PGR terhadap enam indikator tata kelola pemerintahan (*governance*) versi Bank Dunia di 10 provinsi dan 10 kabupaten menyimpulkan bahwa pungutan liar (pungli) masih lazim dan pemberantasan korupsi terhambat keseriusan pemerintah dan lembaga bukan pemerintah.

G. Berbagai Persoalan Yang Diangkat Dalam Buku Ini

Adapun berbagai persoalan yang penulis angkat kepermukaan untuk menjadi dasar pijakan dalam melakukan riset, dan kemudian hasilnya penulis sempurnakan dalam bentuk buku referensi ini adalah sebagai berikut*:* ***pertama,*** mengenai proses pemberantasan

korupsi APBD di Kota Surabaya periode 2001-2003. Ini dimaksudkan untuk menjelaskan proses pemberantasan korupsi pada umumnya dan korupsi APBD di Surabaya pada khususnya; ***kedua,*** mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi sulitnya pemberantasan korupsi. Ini dimaksudkan untuk mengungkap faktor-faktor yang menyebabkan korupsi sulit diberantas; ***ketiga*****,** mengenai model kebijakan yang tepat dalam pemberantasan korupsi menurut prinsip-prinsip *good governance*. Ini dimaksudkan untuk menganalisis tentang model alternatif implementasi kebijakan penegakan hukum yang tepat sebagai solusi dalam upaya pemberantasan korupsi sesuai prinsip *good governance* baik bagi pemerintah, dunia usaha maupun bagi masyarakat.

Ketiga persoalan di atas penulis bahas secara tuntas dalam buku di tangan Anda ini, baik secara teoritis maupun empiris sebagai hasil riset.

Bagian Kedua

GOOD GOVERNANCE DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Bab ini mengkaji teori utama yang digunakan dalam studi ini yaitu teori *good governance* dalam perspektif administrasi publik. Konsep ini pada intinya memandang bahwa korupsi merupakan penyebab terjadinya pemerintahan yang buruk (*bad governance*). Oleh karenanya World Bank (1997) dalam *World Development Report* dan UNDP (1997) dalam *Reconceptualising Governance* menekankan agar kebijakan publik menitikberatkan kepada aspek; a) pelayanan publik yang efisien, b) sistem peradilan yang dapat diandalkan, dan c) pemerintah yang bertanggungjawab kepada publiknya.

Dalam perspektif administrasi publik *good governance* merupakan wujud dari relasi antara para aktor dalam negara yaitu pemerintah, pasar dan masyarakat sebagaimana definisi *governance* dari *United Nations Development Programme* (UNDP: 1997) dalam *Reconceptualising Governance*:

> *Governance is viewed as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences. (governance adalah dipandang sebagai* suatu *exercise* dari kewenangan ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkatan).

Menurut UNDP pengelolaan urusan negara pada semua tingkatan menuntut adanya konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara sehingga setiap orang merasa terlibat dalam urusan pemerintahan.

Pelibatan setiap orang dalam pemerintahan dalam bentuk relasi atau hubungan itu menurut Kartasasmita (2001) terwujud dalam suatu proses di mana berbagai institusi, baik pemerintah maupun non pemerintah berinteraksi dalam penyelenggaraan negara di mana proses tersebut diharapkan berjalan dengan baik mulai dari masukan (*input*)-nya, prosesnya maupun hasil (*output*)-nya (lihat Heeks, 2000).

Terkait dengan itu Taschereau dan Campos (1997) menyatakan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa konsep *good governance* memiliki peran utama dalam menyeimbangkan kekuasaan di antara tiga aktor dalam negara. Dalam konteks

administrasi publik keseimbangan peran itu menjadi penting sebagaimana Thoha (2004: 66) menekankan agar ketiga komponen tadi tidak lemah posisinya satu sama lain dan tidak saling mendominasi, jika ketiga-tiganya lemah akan menimbulkan situasi yang *chaos* dan menimbulkan tata kepemerintahan yang tidak baik.

Pada tataran implementasinya Frederickson dalam *The Spirit of Public Administration* (1997) secara lebih terperinci menguraikan *governance* sebagai: a) bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurusi kegiatan-kegiatan publik. Dalam konteks ini *governance* menunjuk kepada *networking* dari sejumlah elemen yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom, b) *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku dari berbagai kelompok kepentingan (*stakeholders*) seperti partai politik dan badan-badan legislatif untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan dan mengimplementasikannya, dengan kata lain *governance* menekankan kepada pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan secara bersama-sama, c) *governance* berkaitan dengan relasi multi organisasional dan kerjasama antar aktor, dalam konteks ini *governance* menekankan perlunya jaringan aktor lintas organisasi baik vertikal maupun horisontal, d) *governance* dalam konteks administrasi publik pada intinya merupakan sistem nilai kepublikan, dengan kata lain *governance* menekankan kepada suatu yang lebih baik dari segalanya.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat dimengerti bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan suatu proses perumusan dan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh jaringan aktor lintas organisasi untuk mencapai tujuan

publik secara bersama. Rhodes (1996) menekankan bahwa *governance* merupakan suatu jembatan yang menghubungkan antara peran pemerintah, pasar dan masyarakat.

Good governance dalam perspektif pemerintah sebagaimana UNDP (1997) menekankan bahwa pemerintah pada intinya berperan untuk: a) menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil, b) membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan, c) menyediakan pelayanan publik (*public service*) yang efektif dan bertanggungjawab (*accountable*), d) menegakkan HAM, e) melindungi lingkungan hidup, f) mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik. Pada konteks ini birokrasi negara mesti memenuhi tiga unsur (Kartasasmita,1995b) yaitu:

1. Birokrasi harus mengembangkan keterbukaan (*transparency*) karena keterbukaan akan merangsang perbaikan melalui saling silang gagasan (*cross fertilization*),
2. Kebertanggungjawaban (*accountability*). Jika konsep birokrasi yang lama bersifat hirarkis dari bawah ke atas, maka dalam kehidupan masyarakat yang makin canggih dan terbuka masyarakat menuntut agar setiap pejabat siap menjelaskan dan dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada publik. Kebijaksanaan-kebijaksanaan publik dituntut agar senantiasa menguntungkan rakyat banyak. Pembaharuan sikap yang demikian akan menghasilkan birokrasi yang makin tanggap dalam menghadapi tantangan dan makin peka terhadap kebutuhan, tuntutan, dan dinamika masyarakat,
3. Birokrasi harus membangun partisipasi. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa untuk berhasilnya pembangunan partisipasi masyarakat amat diperlukan, desentralisasi dan otonomi merupakan upaya ke arah

perluasan dan pendalaman partisipasi masyarakat. Partisipasi harus dilandasi oleh kesadaran, bukan karena paksaan. Partisipasi pada lapisan bawah (*grassroots*) yang efektif adalah apabila diselenggarakan secara bersama dalam lingkup kelompok-kelompok masyarakat (*local communities*). Bentuk dan cara partisipasi seperti itu akan menghasilkan sinergi dan manfaat ekonomi yang dapat dinikmati oleh semua orang yang ikut serta di dalamnya. Merupakan tugas birokrasi untuk merangsang partisipasi dan kegiatan kelompok masyarakat dalam rangka membangun masyarakat yang maju dan mandiri,

4. Peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*). Hal ini merupakan konsep yang amat mendasar dan untuk negara di mana hubungan birokrasi dengan rakyat secara historis dan tradisional bersifat paternal (*patronizing*) memerlukan penyesuaian budaya birokrasi yang cukup hakiki. Pandangan ini ditopang oleh konsep *Reinventing Government* dari Osborn dan Gaebler (1992),

5. Birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih memihak kepada yang lemah dan kurang berdaya (*the underprivilaged*). Sikap keberpihakan ini hanya akan ada kalau ada pemahaman dan kepedulian akan masalah yang dihadapi oleh rakyat di lapisan bawah. Untuk itu hambatan psikologis harus diatasi karena birokrasi (terutama di lapisan atas yang justru menentukan) pada awalnya timbul dari kelompok elit yang tidak selalu tanggap dan mudah menyesuaikan atau mengasosiasikan diri dengan rakyat kecil.

Pada konteks seperti itu UNDP (1997) menyatakan bahwa peran pemerintah meliputi: a) melakukan koordinasi secara efektif antar penyelenggara negara dalam penyusunan

peraturan perundang-undangan berdasarkan sistem hukum nasional dengan memprioritaskan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan dunia usaha dan masyarakat. Untuk itu regulator harus memahami perkembangan bisnis yang terjadi untuk dapat melakukan penyempurnaan atas peraturan perundang-undangan secara berkelanjutan, b) mengikutsertakan dunia usaha dan masyarakat secara bertanggungjawab dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (*rule-making rules*), c) menciptakan sistem politik yang sehat dengan penyelenggara negara yang memiliki integritas dan profesionalitas yang tinggi, d) melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten *(consistent law enforcement),* e) mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), f) mengatur kewenangan dan koordinasi antar-instansi yang jelas untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dengan integritas yang tinggi dan mata rantai yang singkat serta akurat dalam rangka mendukung terciptanya iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, g) memberlakukan peraturan perundang-undangan untuk melindungi saksi dan pelapor *(whistleblower)* yang memberikan informasi mengenai suatu kasus yang terjadi pada perusahaan. Pemberi informasi dapat berasal dari manajemen, karyawan perusahaan atau pihak lain, h) mengeluarkan peraturan untuk menunjang pelaksanaan *good corporate governance* (GCG) dalam bentuk ketentuan yang dapat menciptakan iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, i) melaksanakan hak dan kewajiban yang sama dengan pemegang saham lainnya dalam hal negara juga sebagai pemegang saham perusahaan.

Dari lahirnya berbagai haluan baru tentang pemerintahan yang baik itu Leftwich (1994) dalam "*Governance, the State and the Politics of Development*", *Development and Change* dan Rhodes (1997) dalam *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflextivity and Accountability* memberikan catatan tajam

bahwa *governance* merupakan bentuk relasi antara negara dan masyarakat sipil.

Dalam perspektif yang lebih luas konsep *governance* meliputi tiga dimensi utama yakni; ekonomi, politik dan administrasi yang kesemuanya berada dalam kawasan negara dan masyarakat yang saling berinteraksi untuk menjalankan fungsinya masing-masing. Dengan demikian untuk mewujudkan *good governance* maka harus ada kerjasama yang bersifat sinergis antara negara dengan masyarakat yang mengacu pada prinsip-prinsip demokrasi dengan elemen-elemennya seperti; a) legitimasi, b) akuntabilitas, c) perlindungan hak asasi manusia, d) kebebasan, e) transparansi, f) pembagian kekuasaan, dan g) kontrol masyarakat.

Elemen-elemen prinsip demokrasi tersebut tertuang dalam pasal 2 UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagai asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi; a) asas kepastian hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara, b) asas tertib penyelenggaraan negara yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara, c) asas kepentingan umum yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif, d) asas keterbukaan yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara, e) asas proporsionalitas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara, f) asas profesionalitas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, g) asas

akuntabilitas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian suatu pelaksanaan pemerintahan dapat disebut bergaya moral baik jika keputusan-keputusan politik atau hukum di badan-badan legislatif, eksekutif atau administratif dan badan-badan yudisial memenuhi asas umum penyelenggaraan negara sebagai elemen-elemen prinsip demokrasi.

Di antara prinsip-prinsip demokrasi dengan elemen-elemennya itu empat di antaranya merupakan prasyarat utama yang saling terkait satu sama lain, dengan kata lain suatu pelaksanaan pemerintahan dapat disebut bergaya moral baik jika sekurang-kurangnya memenuhi empat syarat yaitu: a) adanya legitimasi, b) akuntabilitas, c) transparansi dan d) partisipasi.

Pertama, keputusan itu berlegitimasi atau taat asas sehingga kekurangan dan kelebihannya akan dapat terprediksikan sebelumnya (*predictable*). Kedua, pembuat keputusan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh masyarakat (*accountable*). Ketiga, prosesnya tidak dilakukan secara sembunyi-sembunyi yang dapat mengindikasikan adanya kolusi dalam arti harus terbuka (*transparency*). Keempat, prosesnya terbuka untuk mengakomodasi opini kritis masyarakat yang bentuk bentuk partisipasi (*participated*).

Keempat prasyarat tersebut tidak berdiri sendiri-sendiri, misalnya *predictability* akan menentukan apakah suatu keputusan hukum secara kolektif oleh suatu dewan atau secara individual oleh seseorang pejabat telah dibuat secara rasional dan secara objektif sebagai bagian dari suatu sistem normatif

yang telah dibangun dan dengan demikian benar-benar dapat dimintai pertanggungjawabannya.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dimaklumi jika pemerintah tidak lagi sebagai lembaga *omnipotent* yang sangat berkuasa seperti sebelumnya karena sejak 1990-an *governance* menjadi titik awal adanya proses interaksi antara pemerintah dengan aktor-aktor sosial di luar dirinya. Dengan demikian peran pemerintah hanya sebagai fasilitator dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi suatu kebijakan publik berdasarkan keinginan dari masyarakat sebagaimana tuntutan *governance* itu sendiri yang meniscayakan peran masyarakat lebih aktif dari pada pemerintah yang berfungsi secara minimalis.

Sementara *good governance* dalam perspektif pasar sebagaimana UNDP (1997) menekankan pasar atau sektor swasta pada intinya berperan untuk; a) menjalankan industri, b) menciptakan lapangan kerja, c) menyediakan insentif bagi karyawan, d) meningkatkan standar hidup masyarakat, e) memelihara lingkungan hidup, f) menaati peraturan, g) transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat, serta h) menyediakan kredit bagi pengembangan UKM.

Termasuk dalam perspektif ini adalah konsep *governance* yang dirumuskan oleh World Bank (1997) yaitu:

> *”....The manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources...”, the World Bank has identified three distinct aspects of governance: (i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions.”*

Selain itu World Bank tegas menyatakan bahwa *good governance* merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Bank Dunia juga sangat percaya bahwa di negara-negara Dunia Ketiga perilaku perburuan *rente* maupun korupsi di kalangan elit justru dibanjiri oleh aliran utang luar negeri yang menyebabkan memburuknya efektivitas pemerintahan. Untuk menghindari semua itu Bank Dunia menekankan pentingnya program *governance* yang di dalamnya mencakup kebutuhan akan kepastian hukum, pers yang bebas, penghormatan pada HAM, dan keterlibatan warga negara dalam organisasi-organisasi sukarela. Oleh karenanya menurut World Bank (1997) *good governance* membutuhkan tiga prasyarat pokok yaitu: a) pelayanan publik yang efisien, b) sistem peradilan yang dapat diandalkan, serta c) pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya.

Menurut World Bank (1989:60) *governance* dalam konteks ini lebih ditujukan dalam manajemen sumberdaya sosial dan ekonomi negara untuk pembangunan atau dalam pengertian yang lain sebagaimana pandangan Stokke (1995) dan Gathii (1998) *governance* membentuk ketatapemerintahan yang berselarakan kepada pasar.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa konsep tersebut menunjukkan adanya kecenderungan kepada globalisasi yang dilahirkan oleh ideologi neo-liberal yang pada intinya memusatkan kekuasaan dan kemakmuran pada sekelompok elit dunia dengan mengambil keuntungan di setiap negara yang memiliki ketergantungan finansial dari negara-

negara maju yang tergabung dalam kelompok Eropa Barat dan Amerika Utara (OECD).

Pada konteks ini Kaen (2003) dan Shaw (2003) mengharuskan *good corporate governance* (GCG) mematahui empat komponen utama yaitu; a) *fairness,* b) *transparency,* c) *accountability,* dan d) *responsibility*.

Dengan kata lain menurut UNDP (1997) peran dunia usaha meliputi: a) menerapkan etika bisnis secara konsisten sehingga dapat terwujud iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, b) bersikap dan berperilaku yang memperlihatkan kepatuhan dunia usaha dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, c) mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), d) meningkatkan kualitas struktur pengelolaan dan pola kerja perusahaan yang didasarkan pada asas GCG secara berkesinambungan, e) melaksanakan fungsi *ombudsman* untuk dapat menampung informasi tentang penyimpangan yang terjadi pada perusahaan. Fungsi *ombudsman* dapat dilaksanakan bersama pada suatu kelompok usaha atau sektor ekonomi tertentu.

Sedangkan *good governance* dalam perspektif masyarakat sebagaimana Hefner (1998) menyatakan bahwa ciri dari masyarakat baru atau masyarakat sipil yang beradab dan demokratis tidak banyak mengandalkan pada peran-peran formal akan tetapi terbangun dalam ikatan-ikatan sosial yang lebih mandiri melalui norma-norma informal sebagai modal sosial. Dalam konteks ini Fukuyama (1999) memaknai modal sosial sebagai:

> "*…a set of informal values or norms shared among members of a group that permits cooperation among them…*" (seperangkat nilai-nilai dan norma informal yang dimiliki bersama di antara anggota-anggota dari

sebuah kelompok yang memungkinkan kerjasama di antara mereka).

Dalam konteks *good governance* partisipasi masyarakat hanya dimungkinkan terjadi jika ada keterbukaan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik. Demikian halnya norma transparansi tidak ada gunanya jika tidak dimaksudkan untuk memungkinkan partisipasi dan permintaan akuntabilitas masyarakat, dengan kata lain bahwa transparansi mengharuskan adanya peningkatan akuntabilitas pemerintah dan peran masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Pierre dan Peters (2000:1) mengistilahkan hubungan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat seperti itu sebagai hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya, sehingga titik temu ini menjadikan ilmu politik memiliki relevansi dengan kebijakan publik yang pada intinya adalah melibatkan masyarakat dalam proses pemerintahan.

Proses-proses pemasyarakatan ekonomi politik dalam bernegara seperti itu menurut Ford Foundation (1990) menampakkan wajah *governance* yang berakar pada keyakinan bahwa pemerintahan yang efektif tergantung pada legitimasi yang bersandar pada partisipasi, keterbukaan dan akuntabilitas publik yang mengharuskan warga negara melakukan kontrol terhadap pemerintah secara lebih aktif dan terorganisir, sehingga tiga pilar yaitu keterbukaan, pertanggungjawaban dan partisipasi masyarakat menjadi poros utama dari gerakan *good governance.*

Kemunculan pilar-pilar *governance* itu misalnya dapat diperiksa dari konsep Hyden (1992) yang mengidentifikasi adanya tiga dimensi yaitu; a) dimensi aktor yang mencakup kekuasaan, kewenangan, dan pertukaran, b) dimensi struktural yang meliputi ketulusan, kepercayaan, akuntabilitas dan inovasi, serta c) dimensi empirik yang terdiri dari tiga elemen

utama yaitu pengaruh warga negara, pertukaran sosial dan kepemimpinan yang responsif.

Dengan demikian *good governance* dalam perspektif partisipasi masyarakat secara prinsip mendorong agar peran serta masyarakat dapat lebih ditingkatkan dalam mewujudkan tata kepemerintahan yang baik dengan cara: a) menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi, b) mempengaruhi kebijakan publik, c) sebagai sarana *check and balance* pemerintah, d) mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah, e) mengembangkan SDM, dan f) sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

Dari prinsip itu UNDP (1997) menekankan peran pokok masyarakat dalam tiga hal yaitu: a) melakukan kontrol sosial dengan memberikan perhatian terhadap pelayanan masyarakat yang dilakukan penyelenggara negara, b) melakukan komunikasi dengan penyelenggara negara dan dunia usaha dalam mengekspresikan pendapat dan keberatan masyarakat, serta c) mematuhi peraturan perundang-undangan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

A. Prinsip-Prinsip Good Governance

Tata kelola pemerintah akan dapat berjalan dengan baik jika dalam pelaksanaannya terdapat hubungan sinergis antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) ada lima prinsip *good governance* yaitu: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, aturan hukum, dan keadilan atau persamaan (Tjokroamidjojo, 2001: 75).

Sementara UNDP (1997) menyodorkan sembilan prinsip *good governance* meliputi; partisipasi, taat hukum, transparansi, responsif, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas, serta visi strategis sebagaimana tampak dalam gambar berikut ini:

Gambar 2.1: Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Sumber: Http//www.unescap.com

Dari sembilan prinsip itu UNDP (1997) dalam *Reconceptualising Governance* kemudian meringkasnya menjadi enam prinsip utama yaitu: a) partisipasi, b) transparan dan bertanggungjawab, c) efektif dan berkeadilan, d) mempromosikan supremasi hukum, e) memastikan bahwa prioritas sosial, ekonomi dan politik didasarkan pada konsensus dalam masyarakat, dan f) memastikan bahwa suara penduduk miskin dan rentan didengarkan di dalam proses pembuatan keputusan.

Sedangkan menurut World Bank (1997) cukup ada empat prinsip dalam *good governance* yaitu: pertanggungjawaban atau akuntabilitas, partisipasi, *rule of law*, dan transparansi. Ford Foundation (1990) bahkan hanya menyodorkan tiga prinsip utama dalam *good governance* yaitu: partisipasi, keterbukaan, dan akuntabilitas publik.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas maka ada empat prinsip yang dipandang relevan untuk kepentingan analisis dalam studi ini sebagaimana dikutip sebagian dari sembilan prinsip *good governance* (UNDP,1997) yaitu:

1. Pertanggungjawaban *(accountability)*

   Decision makers in government, the private sector, and civil society organization are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and whether the decision is internal or external to the organization (para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan).

2. Partisipasi *(participation)*

   All men and women should have a voice in decision making, either directly or through legitimate intermediate institutions that represent their interest. Such broad participaion is built on freedom of association and speech, as well as capacities to participate constructively (semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif).

3. Aturan Hukum *(rule of law)*

   Legal frameworks should be fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights (kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia).

4. Transparansi *(transparency)*

   Transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions, and information on directly accessible to those concerned with them, and enaugh information is provided to understand and monitor them (transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau).

B. Model-Model *Good Governance*

Tata kelola pemerintah yang baik pada dasarnya terbagi dalam dua lingkup dasar yaitu pendekatan ekonomi dan pendekatan politik, dari dua pendekatan ini kemudian memunculkan empat model *good governance* (UNDP, 1997) yaitu:

1. Model Tata Pemerintahan Libertarian (*libertarian governance*)

Model ini berkembang di Amerika Utara dan Eropa Barat yang pada intinya menekankan kepada sistem ekonomi pasar dan sistem politik berbasis masyarakat, dalam konteks ini peran negara sangat minimal dalam arti negara membagi peran dan kekuasaannya pada masyarakat di sektor politik dan kepada pasar di sektor ekonomi.

Menurut UNDP (1997) dilihat dari cara pandang libertarian *good governance* adalah sebuah ortodoksi baru dalam mengelola negara yang bersandar pada enam prinsip utama yaitu: a) negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor

setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan besar, b) negara bukan lagi sentrum kekuasan formal tetapi sebagai sentrum kapasitas politik. Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari kekuasaan atas (*power over*) menuju kekuasaan untuk (*power to*), c) negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level: ke atas pada organisasi transnasional; ke samping pada NGO dan swasta; serta ke bawah pada daerah dan masyarakat lokal.

2. Model Tata Pemerintahan Korporatis (*corporatist governance*)

Model ini pada intinya ditandai oleh sistem politik yang dikendalikan oleh negara (*otoriter-monocentris*) tetapi dari sisi ekonomi berbasis pada pasar. Di sektor politik model ini ditandai oleh negara yang tidak berbagi kekuasaan dan peran pada masyarakat, dalam hal ini Singapura merupakan contoh yang baik sebagai sebuah negeri kapitalis (pasar) yang korporatis.

3. Model Tata Pemerintahan Komunitarian (*communitarian governance*)

Model ini pada intinya ditandai dengan sistem politik berbasis masyarakat (*self-governing community*) dan sistem ekonomi nonpasar terutama yang berbasis pada komunitas. Pemerintahan dan masyarakat adat seperti banjar di Bali atau nagari di Sumatera Barat bisa diambil sebagai contoh tata pemerintahan komunitarian ini, model ini bisa disebut sebagai demokrasi sosial.

4. Model Tata Pemerintahan Statis (*totalitarian governance*)

Model ini pada intinya ditandai dengan sistem politik yang dikendalikan oleh negara secara total dan sistem ekonominya berbasis nonpasar terutama negara, dalam model ini negara adalah segala-galanya yang mengendalikan secara total dan *monocentris* terhadap proses politik dan *mode of production* dalam aktivitas ekonominya.

Untuk kepentingan studi ini empat model di atas dimanfaatkan sebagai instrumen analisis dalam hal; a) meletakkan posisi dan ortodoksi *good governance*, b) membingkai kembali relasi negara, masyarakat dan pasar; c) memodifikasi model *governance* yang sesuai dengan kasus yang menjadi obyek penelitian, dan d) sebagai bingkai untuk mengkaji ulang negara dan *good governance*. Sebagai perbandingan perlu juga memperhatikan model *good governance* dari Parasuraman (2004:54) berikut ini:

Tabel 2.1: Model *Good Governance* (Parasuraman, 2004:54)

Isu	Model Neo-Liberal	Model Pembangunan Manusia	Model Hak Asasi Manusia
Tujuan *good governance*	Efisiensi pengelolaan Sumberdaya	Pembangunan manusia berkelanjutan	Perwujudan seluruh hak-hak asasi manusia
Fokus *good governance*	Membantu pasar untuk tumbuh	Pengurangan kemiskinan melalui pembangunan berkelanjutan	Perlindungan dan penikmatan hak asasi manusia oleh semua orang dan komunitas khususnya orang miskin dan rentan
Para pendukung	World Bank, IMF, ADB, OECD, G-7, EU, Northern Governments.	UN *Agencies* (utamanya UNDP)	Organisasi nonpemerintah, Gerakan rakyat, organisasi gakyat miskin, serikat buruh, kelompok perempuan, UNHCR.
Elemen-elemen inti	Akuntabilitas, *Rule of Law*, transparansi dan partisipasi	Ditambah dengan tanggap, pembangunan konsensus, kesederajatan, efisiensi, dan desentralisasi	Aturan yang berkeadilan, kesederajatan, perlindungan dan penikmatan hak-hak untuk semua, perencanaan rakyat dan implementasi
Peran negara	Menarik mundur peran negara	Mempergunakan peran negara	Negara harus campur tangan
Peran pasar	Dominan	Penting namun bukan yang utama	Terbatas perannya dalam ketatapemerintahan
Peran masyarakat sipil	Satu dari sekian pelaku	Pelaku yang penting	Masyarakat sipil yang aktif

Sumber: dikutip dari elaborasi konsep Parasuraman (2004:54).

Di Indonesia model ideal *good governance* masih dalam pencarian bentuk meskipun secara umum menunjukkan adanya kecenderungan mengarah kepada model neo-liberal dan model pembangunan manusia versi Parasuraman sementara model hak asasi manusia rupanya masih memerlukan perjuangan secara terus-menerus. Dalam konteks politik *good governance* identik dengan model libertarian ditandai dengan

sistem politik berbasis masyarakat dari pada negara dan sistem ekonomi berbasis pasar dari pada berbasis komunitas dan negara dengan kecenderungan antara lain; a) lebih berbasis pada individu ketimbang komunitas, b) lebih menekankan kompetisi bebas yang dibingkai *rule of law* ketimbang kehendak bersama, c) lebih cocok dengan kepemilikan pribadi ketimbang kolektif, dan d) lebih mengutamakan prinsip *one man one vote* ketimbang musyawarah.

Pada awalnya *good governance* tampil sebagai model tranplantif baru yang diyakini mampu mengobati birokrasi politik yang dinilai sarat korupsi, namun pada kenyataannya sudah lebih dari sewindu reformasi berjalan sejak 1998 korupsi bukannya berkurang melainkan semakin menggurita, birokrasi masih belum banyak berubah dari mentalitas pelayanan yang buruk dan inefisien, praktek suap-menyuap masih subur, dan berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia masih banyak terjadi.

Berdasarkan diskusi teoritis di atas maka dapat disimpulkan bahwa secara umum konsep *good governance* merupakan tipe ideal bagi tata kelola pemerintahan yang baik untuk kepentingan praktis dan strategis dalam membangun hubungan antara pemerintah, pasar dan masyarakat yang sejajar, bersih dan bertanggungjawab sebagaimana yang dibayangkan oleh para penganjur teori ini meski pada kenyataannya tidak sedikit yang kurang setuju dan menawarkan konsep alternatif yaitu pemerintahan yang demokratis (*democratic governance).* Hal demikian sejalan dengan pandangan Santoso (2002) melalui karyanya berjudul *Institusi Lokal dalam Perspektif Good Governance* yang mengandaikan *democratic*

governance sebagai suatu tata pemerintahan yang berasal dari (partisipasi), yang dikelola oleh rakyat (institusi demokrasi yang legitimet, akuntabel dan transparan) serta dimanfaatkan (responsif) untuk kepentingan masyarakat.

Konsep ini secara substantif tidak berbeda jauh dengan konsep *good governance* hanya saja tidak memasukkan dimensi pasar di dalamnya karena pasar dituding sebagai biang terjadinya korupsi. Supaya *good governance* tidak gagal di sektor demokratisasi, ada baiknya mempertimbangkan konsep jalan tengah dari Anthony Giddens yaitu dengan menciptakan keseimbangan antara proyek demokratisasi yang menghubungkan negara dan masyarakat dengan proyek kapitalisasi-privatisasi yang menghubungkan antara negara dan pasar. Alternatif inilah meskipun masih dalam lingkup pemerintahan yang libertarian setidaknya telah menjadi model praktis yang berkembang di kalangan NGO melalui proyek-proyek pemberdayaan masyarakat untuk memperkuat kapasitas masyarakat dalam menghadapi negara dan pasar.

Bagian Ketiga

Konsep Penegakan Hukum dalam Kerangka *Good Governance*

Pada bagian ini membahas tentang konsep penegakan hukum yang pada intinya masih lemah, aparat penegak hukum tidak netral demi kepentingan ekonomi dan politik sebagaimana sinyalemen dari Parsons dalam konsep hukum Sibernetik. Oleh karenanya Phillip Nonet dan Philip Selznick (1978) menekankan pentingnya kepastian hukum melalui hukum responsif dan progresif dengan muara akhir yaitu keadilan sosial bagi warga negara sebagaimana diusulkan oleh Black dan Rawls dalam administrasi publik baru (Frederickson, 1997).

A. Konsep Pengakan Hukum

Penegakan hukum merupakan kerangka besar dari pencapaian hak dasar warga negara yaitu persamaan dan keadilan sosial sebagaimana menjadi perhatian pokok dalam administrasi publik baru yaitu perlakuan yang adil terhadap warga negara (Frederickson dalam LP3ES, 1988:10).

Penegakan hukum (*law enforcement*) memiliki dua pengertian, menurut Asshiddiqie (2006) dalam arti luas penegakan hukum mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative desputes or conflicts resolution*). Dalam pengertian yang lebih luas lagi, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya.

Sementara dalam arti sempit penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara dan badan-badan peradilan. Karena itu dalam arti sempit aktor-aktor utama yang peranannya sangat menonjol dalam proses penegakan hukum itu adalah polisi, jaksa, pengacara dan hakim. Para penegak hukum ini dapat dilihat pertama-tama sebagai orang atau unsur manusia dengan kualitas, kualifikasi dan kultur kerjanya masing-masing. Dengan demikian persoalan penegakan hukum tergantung kepada aktor, pelaku, pejabat atau aparat penegak hukum itu sendiri. Kedua, penegak hukum dapat pula dilihat sebagai institusi, badan atau organisasi dengan kualitas birokrasinya sendiri-sendiri. Dalam kaitan itu dapat dilihat penegakan hukum dari kacamata kelembagaan yang pada kenyataannya belum terinstitusionalisasikan secara rasional

dan impersonal (*institutionalized*), namun kedua perspektif tersebut perlu dipahami secara komprehensif dengan melihat pula keterkaitannya satu sama lain serta keterkaitannya dengan berbagai faktor dan elemen yang terkait dengan hukum sebagai suatu sistem yang rasional (Asshiddiqie, 2006).

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dipahami bahwa penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari para profesional hukum seperti a) legislator (politisi), b) perancang hukum (*legal drafter*), c) konsultan hukum, d) advokat, e) notaris, f) pejabat pembuat akta tanah, g) polisi, h) jaksa, i) panitera, j) hakim, dan k) arbiter atau wasit. Salah satu aspek penting dalam rangka penegakan hukum adalah proses pembudayaan, pemasyarakatan, dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*).

Menurut Soekanto (1983, 1993:5) penegakan hukum akan berjalan efektif jika memenuhi faktor pendukungnya yaitu; a) adanya hukum, undang-undang, peraturan, b) penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, c) sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, d) masyarakat, yakni di mana hukum tersebut diterapkan, dan e) faktor kebudayaan, yakni budaya hukum (*legal culture*).

B. Konsep Keadilan Sosial

Black (1957) dalam *Black's Law Dictionary* mendefinisikan keadilan sosial adalah:

> Menunjuk pada semangat dan kebiasaan berbuat jujur dan benar serta kelurusan yang mau mengatur pergaulan antar manusia – aturan untuk berbuat terhadap orang-orang lain, sebagaimana yang kita inginkan diperbuat oleh mereka terhadap kita; atau sebagaimana diungkapkan oleh Justinian, hidup

jujur, tidak merugikan orang lain, memberikan pada setiap orang hak-haknya. Karena itu ia menjadi sinonim dengan hak-hak alami atau keadilan, namun dalam pengertian ini kewajibannya lebih bersifat etis ketimbang hukum, dan pembicaraannya lebih di dalam ruang lingkup moral. Ia dilandasi petunjuk-petunjuk hatinurani, bukan sanksi-sanksi hukum positif (Frederickson dalam LP3ES, 1988: 59-60).

Sementara Rawls dalam *A Theory of Justice* menggambarkan subyek utama keadilan (*justice*) termasuk dalam pemerintahan adalah struktur dasar masyarakat atau lebih persis cara bagaimana lembaga-lembaga sosial utama membagikan hak dan kewajiban fundamental dan menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial.

Ada dua prinsip keadilan menurut Ralws yaitu; a) keadilan dalam arti mempunyai hak yang sama dalam sistem keseluruhan yang paling luas dari kesamaan kebebasan dasar, b) bahwa ketimpangan-ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga keduanya memberikan keuntungan paling besar pada yang paling dirugikan sesuai dengan prinsip uang tabungan yang adil dan berkaitan dengan jabatan-jabatan serta posisi-posisi terbuka bagi semua orang dalam kondisi di mana terdapat kesamaan atau kesempatan yang adil.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa administrasi publik baru memiliki komitmen terhadap tiga hal, yaitu; a) adanya daya tanggap dari para administrator, b) adanya penekanan terhadap aspek-aspek keadilan sosial, c) administrasi publik harus mengutamakan kepentingan warga negara daripada kepentingan administrator atau pejabat.

Frederickson lebih tegas menekankan bahwa komitmen administrasi publik baru lebih berorientasi kepada kepentingan publik dan warga negara (*citizenship*) untuk mewujudkan keadilan sosial. Dalam karyanya yang belakangan yaitu *The Spirit of Public Administration* Frederickson (1997) mempertegas konsepnya bahwa publik merupakan aksi bersama (*collective action*) tidak lagi memisahkan antara peran pemerintah dan swasta dengan warga negara akan tetapi mewujud dalam publik yang sebenarnya, yaitu warga negara, pemerintah (*governmental*), *nongovermental*, dan organisasi-organisasi *quasi-governmental*. Artinya warga negara masuk dalam aktivitas publik secara keseluruhan melalui hubungan dengan unit-unit pemerintah.

Jika ditinjau dari substansinya maka keadilan sosial bersinggungan dengan prinsip *good governance* karena menurut Frederickson (1988:10) keadilan sosial menekankan kepada; a) pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program untuk manajer-manajer publik, b) menekankan perubahan dalam manajemen publik, c) menekankan kepada daya tanggap lebih terhadap kebutuhan warga negara dari pada kebutuhan organisasi publik, d) menekankan suatu pendekatan terhadap studi mengenai administrasi negara dan pendidikan administrasi negara yang bersifat interdisipliner, terapan dan memecahkan masalah serta secara teoritis sehat.

Sementara hukum dalam perspektif administrasi negara berperan untuk membatasi kebebasan pemegang kekuasaan sebagaimana F.R. Bothlingk mendefinisikan negara hukum: "*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is bepert door grenzen van recht*" (negara,

di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh kekuatan hukum).

Pembatasan pemegang kekuasaan dapat diwujudkan dengan cara di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang.

Burkens sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi secara sederhana menyatakan bahwa negara hukum adalah: “negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah hukum. Dalam Negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum”.

Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya sebagaimana yang sering terjadi. Sebagai organ negara, pemerintah bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan sebagai administrator negara, pemerintah dapat bertindak baik dalam lapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam lapangan pelayanan (*besturen*). Di dalam negara hukum setiap aspek tindakan pemerintah baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam pelayanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakannya tanpa dasar kewenangan.

Terhadap tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. Dengan kata lain hukum tata negara membutuhkan hukum lain yang lebih bersifat teknis, hukum yang dimaksud di sini adalah hukum administrasi negara. Menurut J.B.J.M

ten Berge hukum administrasi negara adalah sebagai (perpanjangan dari hukum tata negara) atau (sebagai hukum sekunder yang berkenaan dengan keanekaragaman lebih mendalam dari tatanan hukum publik sebagai akibat pelaksanaan tugas oleh penguasa).

Dengan demikian dapat dipahami bahwa keberadaan hukum administrasi negara seiring dengan keberadaan negara hukum dan hukum tata negara, oleh karena itu menurut J.M.J.B. ten Berge hukum administrasi negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa, karena kekuasaan dan kegiatan penguasa itu dilaksanakan, maka lahirlah hukum administrasi negara. Dengan kata lain hukum administrasi negara sebagaimana hukum tata negara berkaitan erat dengan persoalan kekuasaan, mengingat negara adalah organisasi kekuasaan, maka pada umumnya organisasi akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan oleh pemerintah.

Philipus M. Hadjon mencatat ada tiga fungsi yang melekat dalam hukum tata negara, yaitu: a) fungsi normatif menyangkut penormaan kekuasaan memerintah dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih b) fungsi instrumental, berarti menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah, dan c) fungsi jaminan adalah fungsi untuk memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat.

C. Prinsip-Prinsip Hukum

Dalam negara hukum berlaku prinsip-prinsip yang meliputi:

1. Asas legalitas yaitu pembatasan warga negara oleh pemerintah harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-

undang secara umum harus memberikan jaminan terhadap warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar,
2. Asas perlindungan hak-hak asasi
3. Asas pemerintah terikat pada hukum yaitu hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar, pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum, pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara, memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
4. Asas pengawasan oleh hakim yang merdeka. Sementara Hayek (1960) dan Hart (1994) menekankan perlunya keadilan yang berprinsip pada persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Berdasarkan paparan di atas maka dapat dimengerti bahwa dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main penyelenggaraan kenegaraan, pemerintah dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintah dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan.

Sementara hukum dalam perspektif kebijakan publik pada intinya menempatkan hukum sebagai bagian dari orientasi kebijakan termasuk dalam hal ini kebijakan hukum pidana. Menurut G.P. Hoefnagels kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (*integral*) dari

kebijakan sosial (*social policy*) atau dengan kata lain kebijakan sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum yang selengkapnya dikatakan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Dengan demikian kebijakan perundang-undangan (*legislative policy*) dan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) merupakan bagian dari kebijakan sosial (*social policy*). Hoefnagels menegaskan bahwa kebijakan hukum atau kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) ini meliputi juga kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal – *criminal policy*) sebagaimana Hoefnagels mendefinisikan *criminal policy* sebagai *the rational organization of social reaction to crime*.

Hoefnagels: menyatakan, "*Criminal policy is the science of responses; (b) criminal policy is the science of crime prevention; (c) criminal policy is a policy of designating human behavior of crime; (d) criminal policy is a rational total of responses to crime*".

Dengan demikian dalam pembaharuan hukum pidana termasuk hukum pidana formil harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach*) karena hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*) yaitu bagian dari politik hukum, penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosia sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value-oriented approach)* lazimnya dalam setiap kebijakan (*policy*) terkandung pula pertimbangan nilai.

Berdasarkan paparan di atas, maka makna dan hakekat dari pembaharuan hukum pidana jika dilihat dari sudut pendekatan kebijakan adalah:

1. Sebagai bagian dari kebijakan sosial,

2. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, dan
3. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum.

D. Model-Model Penegakan Hukum

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum pidana maka konsep penegakan hukum yang dimaksud adalah penegakan hukum dalam arti *Law Enforcement*. Joseph Golstein (Muladi, 1995) membedakan penegakan hukum pidana atas tiga model yaitu:

1. *Total Enforcement*

Yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif. Penegakan hukum yang pertama ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana, di samping itu hukum pidana substantif itu sendiri memiliki kemungkinan memberikan batasan-batasan, ruang lingkup yang dibatasi ini disebut dengan *area of no enforcement*.

2. *Full Enforcement*

Yaitu *Total Enforcement* setelah dikurangi *area of no enforcement* di mana penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal, tetapi menurut Goldstein hal inipun sulit untuk dicapai (*not a realistic expectation*) sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personal, alat-alat, dana dan sebagainya yang dapat menyebabkan dilakukannya diskresi.

3. *Actual Enforcement*

Actual Enforcement ini baru dapat berjalan apabila sudah terdapat bukti-bukti yang cukup, dengan

kata lain harus sudah ada perbuatan, orang yang berbuat, saksi atau alat bukti yang lain serta adanya pasal yang dilanggarnya.

Memperhatikan beberapa model konsep di atas maka penegakan hukum dapat dibedakan atas dua macam yaitu penegakan hukum dalam arti luas dan penegakan hukum dalam arti sempit yang lebih ditujukan kepada penegakan peraturan perundang-undangan atau *law enforcement.*

E. Hukum Progresif

Secara umum terdapat empat model hukum yaitu *pertama,* model hukum positif; *kedua,* model hukum modern; *ketiga,* model hukum responsif; *keempat,* model hukum progresif.

Aliran hukum positif berkeyakinan bahwa hukum bukan dari Tuhan dan alam karena hukum merupakan:

1. Perjanjian sosial (*social contract*)
2. Perintah penguasa
3. Peraturan
4. Undang-undang sehingga perlu untuk memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (Hart, Rahardjo, 2006).

Hukum modern yang dianut negara-negara Eropa sekarang lebih bersifat universal dengan ciri:

1. Berbentuk tertulis
2. Berlaku untuk seluruh wilayah negara
3. Sebagai alat untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakat.

Menurut Muladi (1997) hukum modern memadukan antara unsur lokal dengan kecenderungan global meliputi yakni *uniform and unvarying in their*

application, transactional, universalistic, hierarchical, organized bureaucratically, rational, run by professional, lawyers replace general agents, amandable, political, legialative, judicial and executive are separate and distinct. Max Weber mencatat ada hubungan erat antara hukum modern dengan kapitalisme yang menyebabkan perubahan dalam tipe hukum dari tradisional menjadi modern dan bersifat *calculability* atau *predictability*.

Sementara hukum responsif menurut Phillip Nonet dan Philip Selznick (1978) dalam *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* adalah menempatkan hukum sebagai fasilitator dari respon terhadap kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial oleh masyarakat - bukan pejabat, hal mana ditandai oleh dua ciri menonjol yaitu; adanya pergeseran dari penekanan aturan-aturan kepada prinsip-prinsip dan tujuan, serta, pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan maupun cara untuk mencapainya.

Sedangkan hukum progresif merupakan pengembangan dari hukum responsif sebagaimana Rahardjo (2006) menegaskan bahwa hukum bukan untuk hukum itu sendiri tetapi untuk kebaikan manusia, oleh karenanya hukum harus merupakan lembaga yang bermoral kemanusiaan bukan teknologi yang tidak berhati nurani, selalu berstatus *law in the making*, dan tidak bersifat final.

Hukum progresif bertujuan untuk membahagiakan manusia, bersifat kritis dan fungsional, tidak berhenti mencari kekurangan sambil terus mencari jalan untuk memperbaikinya. Dengan demikian hukum progresif merupakan suatu proses secara terus-menerus untuk kesejahteraan manusia.

Upaya penegakan hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari proses pewarisan sistem hukum kolonial yang terlanjur dianggap lebih praktis dan memiliki struktur yang lebih pasti meskipun dalam perjalanannya muncul berbagai masalah antara lain yaitu

Pertama, norma hukum yang eksplisit dalam wujud perundang-undangan bersifat kaku dan limitatif.

Kedua, keberadaan lembaga pengadilan merupakan hasil introduksi pemerintah kolonial ke dalam sistem hukum rakyat jajahan, sehingga norma atau kaidah hukum memunculkan inti persoalan yaitu sulitnya mewujudkan keadilan substansial *(substantial justice)* bagi para pencarinya, putusan-putusan pengadilan masih menunjukkan lebih kental bau formalisme-prosedural dari pada kedekatan pada rasa keadilan bagi warga masyarakat.

Ketiga, cara pandang hakim terhadap hukum seringkali amat kaku dan normatif-prosedural dalam melakukan konkretisasi hukum, hakim hanya menangkap keadilan hukum *(legal justice)* tetapi gagal menangkap keadilan masyarakat *(social justice).*

Keempat, salah satu faktor pendorong maraknya kejahatan korporasi di Indonesia adalah faktor hukum, baik sebagai pranata atau peraturan perundang-undangan maupun sebagai lembaga dalam arti organisasi penegak hukum dan bekerjanya organisasi penegak hukum (birokrasi penegak hukum).

Contoh di masa Orde Baru hukum cenderung digunakan sebagai alat penguasa, sebagai alat legitimasi atau pembenar terhadap tindakan-tindakan pemerintah. Dengan kata lain hukum telah terkooptasi oleh dan membudak kepada kekuasaan penguasa, sehingga hukum

cenderung melayani kemauan dan kehendak penguasa dan elit tertentu.

Kelima, tidak adanya kepastian hukum menimbulkan keraguan para pencari keadilan terhadap berfungsinya sistem hukum Indonesia, kehadiran Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dari praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan reaksi terhadap maraknya praktik KKN di masa Orde Baru. Tidak adanya kepastian hukum ini merefleksikan tidak terpenuhinya prasyarat *predictabilitas* dari sistem hukum yang berlaku.

Contoh konkret lemahnya kepastian hukum dalam sistem peradilan di Indonesia dapat disimak dari fenomena tingginya kasus-kasus korupsi yang terjadi, namun kasus-kasus yang disidangkan di pengadilan selalu kandas. Dalam banyak kasus korupsi, ketentuan atau perundang-undangan selalu dipinggirkan oleh hal-hal di luar norma hukum tertulis. Dengan dianutnya ajaran sifat melawan hukum materiel oleh badan peradilan Indonesia dalam perkara korupsi berakibat banyaknya kasus korupsi yang kandas. Dominannya faktor di luar hukum tertulis dalam penyelesaian perkara di pengadilan merupakan pertanda tidak adanya kepastian hukum.

Di sisi lain terjadi pula apa yang disebut sebagai kejahatan ekonomi yaitu kejahatan yang dilakukan tanpa kekerasan (*nonviolent*) disertai dengan kecurangan (*deceit*), penyesatan (*misprecentation*), penyembunyian kenyataan (*concealment of facts*), manipulasi, pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*), akal-akalan (*subterfuge*) atau pengelakan terhadap peraturan (*illegal circumtances*).

Oleh karena itu diperlukan beberapa alternatif pemecahannya, antara lain:

1. Sistem hukum nasional terutama yang bersentuhan dengan kehidupan ekonomi meliputi hukum ekonomi dan hukum pidana mau tidak mau harus direformasi ke arah keadaan yang lebih kondusif.
2. Perlunya reformasi di dalam sistem peradilan pidana Indonesia, sehingga dapat berperan sebagaimana mestinya dalam mendampingi bekerjanya hukum ekonomi di era ekonomi global. Dengan kata lain reformasi sistem peradilan pidana merupakan suatu keniscayaan, *conditio sine qua non*, guna dapat berfungsi secara berdaya guna bagi semua pelaku ekonomi, serta mampu mencegah dan menanggulangi terjadinya perbuatan-perbuatan yang berpotensi menimbulkan korban fisik, ekonomi dan mental.
3. Reformasi dalam bidang hukum pidana seperti juga dalam bidang hukum yang lain, dengan menggunakan konsep Friedman mencakup komponen struktur hukum (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*).

Secara umum sejak era penjajahan sampai sekarang penegakan hukum di Indonesia tidak terlepas dari kepentingan ekonomi politik. Kondisi seperti itu membuktikan bahwa lembaga pengadilan selama ini dipahami dan menempatkan dirinya sebagai lembaga yang amat mapan dan berada dalam budaya otoriter, aparat penegak hukum lebih menekankan pemahaman dan penafsiran hukum yang bersifat tunggal dengan prinsip legalitas, khususnya dalam penegakan hukum yang lebih berorientasi pada *formal justice*. Karena itu dalam banyak kasus penyelesaian sengketa ataupun penegakan hukum di pengadilan keputusan-keputusan yang diambil jauh dari rasa keadilan yang berkembang dalam masyarakat. Untuk

memenuhi tuntutan kepastian hukum ini reformasi hukum merupakan *conditio sine qua non*, prasyarat mutlak yang harus disiapkan.

Di Indonesia misalnya yang sistem hukum *civil law*-nya tidak lepas dari pengaruh kolonial Belanda telah dikenal *algemene bepalingen van behorlijk bestuur* (biasa disingkat ABBB, atau prinsip-prinsip umum pemerintah yang baik). Prinsip-prinsip tersebut diadopsi dalam putusan administrasi yang di dalam hukum administrasi memiliki tiga elemen: a) *rule of law*; b) demokrasi; dan c) *elemen instrumental*, termasuk *efficiency* (*doelmatigheid*) dan *effectivenes* (*doeltreffenheid*) (Hadjon *et al* 1993: 266-270).

F. Hukum dalam Teori Sibernetik

Pada sub bagian ini pada intinya menguraikan tentang hukum dalam sistem masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari sub sistem ekonomi, politik, sosial dan budaya.

Menurut teori sibernetik dari Parsons bahwa masyarakat memiliki empat subsistem, yaitu; subsistem ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Keempat subsistem ini memiliki hubungan yang saling mempengaruhi di bidang hukum, sehingga sering dijumpai kasus-kasus hukum di Indonesia terjadi apa yang disebut sebagai politisasi hukum, sebab antara hukum dan politik tidak dapat dipisahkan karena hubungan keduanya bersifat saling mempengaruhi (Ahmad, 2004; Suara Karya dalam www.hsph.harvard.edu/hpcr/cpi/cpi.htm).

Subsistem hukum berada pada subsistem sosial sehingga dari sistematikanya subsistem hukum diatasi oleh ekonomi dan politik. Sementara arus informasi terbesar berada pada subsistem budaya, sebaliknya arus energi

terbesar berada pada subsistem ekonomi, semakin kecil pada politik, sosial dan budaya (Ali, 1996: 278-299). Berdasarkan teori sibernetik dari Parsons secara realitas bahwa hukum sudah tidak otonom, karena dipengaruhi oleh faktor ekonomi, politik, etika, moral, dan sejarah, sehingga pada saat sekarang dimaklumi jika ada suatu putusan hakim kadang-kadang atau sering dipengaruhi oleh unsur ekonomi dan politik.

Parsons dan Bredemeir dalam konsep sibernetik menyimpulkan bahwa hukum tidak pernah otonom, karena hukum tidak dapat dipisahkan dari faktor ekonomi, politik, sosial dan kultur. Sejalan dengan pemikiran ini Friedmann juga mengungkapkan: *the people who made, aplly, or use the law are human beings. Their behavior is sociali behavior*..(orang yang membuat hukum, memutus tentang hukum, menerapkan hukum atau yang menggunakan hukum adalah manusia biasa. Perilaku mereka adalah perilaku sosial) (lihat nasbijamal.blogspot.com, 2007).

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa studi ini termasuk dalam spirit administrasi publik baru khususnya yang menyoroti peran admintrator publik sebagai representasi dari warga negara. Oleh karenanya administrator dituntut untuk lebih mengutamakan kepentingan warga negara daripada kepentingannya sendiri. Spirit ini didasari oleh asumsi utama bahwa peran masyarakat dan negara sama-sama lemah sebagaimana model administrasi publik yang terjadi di Amerika (Frederickson, 1997).

Bagian Keempat

Korupsi Dalam Perspektif Kekuasaan

Pada bagian ini memaparkan konsep korupsi dalam perspektif kekuasaan sebagaimana sinyalemen Lord Acton (Budiardjo, 1995). Konsep ini pada intinya memandang bahwa; a) kekuasaan (*power*) cenderung bertindak korup (*corrupt*), dan b) korupsi dalam berbagai modelnya merupakan perbuatan dari penyalahgunaan kekuasaan. Untuk memberantas korupsi Klitgaard (1988) menawarkan solusi perlunya menghapus monopoli kekuasaan oleh birokrasi pemerintah maupun birokasi politik.

Konsep yang terkenal mewakili fenomena ini adalah pandangan dari sejarawan Inggris Lord Acton dalam Budiardjo (1995) yang menyatakan bahwa: "*Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*" (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut pula).

Kekuasaan dalam penjelasan Acton di atas merupakan kekuasaan dalam arti secara umum, sedangkan kekuasaan dalam arti khusus terbagi dalam tiga model yaitu; a) kekuasaan pluralis yang pada intinya memandang kekuasaan sebagai pengaruh (*influence*), b) kekuasaan manajerial yang pada dasarnya memandang kekuasaan sebagai dominasi, dan c)

kekuasaan klas yang pada prinsipnya memandang kekuasaan sebagai hegemoni (Alford et al, 1985).

Kekuasaan dalam perspektif klas merupakan model struktural yang dipandang relevan dengan studi ini karena model ini pada intinya memandang bahwa kekuasaan sebagai hegemoni atau reproduksi kekuasaan yang bersifat eksploitatif sebagaimana Alford *et al* (1985: 7) mengungkapkan bahwa kekuasaan bersifat sistemik dari reproduksi hubungan sosial yang eksploitatif. Pandangan senada juga disampaikan oleh pakar strukturalis, Lukes (1974:24) yang secara lebih terperinci menjelaskan bahwa kekuasaan sebagai hegemoni adalah kekuasaan merupakan hasil dari beberapa konflik politik pada seluruh manfaat kepentingan secara nyata atau elemen-elemen berbeda tanpa adanya partisipasi politik.

Dengan kata lain kekuasaan jenis ini menjelaskan tentang proses bagaimana sebuah kelompok atau individu bukan hanya memperluas kekuasaan dan berusaha meloloskan kepentingan mereka tetapi juga berusaha mempertahankan hegemoni yang telah dimiliki oleh kelompok atau individu.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa kekuasaan adalah pengaruh dominan atau hegemoni yang bersifat eksploitatif baik dalam mencari, mendapatkan maupun dalam upayanya untuk mempertahankan kekuasaan itu sendiri.

Analisis model Actonian yang mengaitkan hubungan antara kekuasaan dengan korupsi ini kemudian berkembang secara luas dan menarik perhatian para pakar di banyak negara, salah satunya adalah Robert Klitgaard, seorang pakar di bidang kajian korupsi masa kini. Menurut Klitgaard (2000:2) korupsi terjadi akibat dari adanya penyalahgunaan kekuasaan di mana para pelakunya menggunakan jabatan untuk kepentingannya pribadi (Klitgaard, 2000:2). Dalam tesisnya yang tersohor Klitgaard menyatakan seseorang telah berbuat korupsi jika:

"...Secara tidak halal meletakkan kepentingan pribadinya di atas kepentingan rakyat serta cita-cita yang menurut sumpah akan dilayaninya...”.(Klitgaard, 1988, XIX)."

Terkait dengan pengertian itu Klitgaard memberikan rumusan yaitu :

C = M + D – A

Di mana C: *Corruption*, M: *Monopoly*, D: *Discretion*, A: *Accountability* (Klitgaard, 1988, 99 dan 2000, 29) atau jika dirumuskan dalam pengertian Indonesia adalah:

Korupsi = Monopoli Kekuasaan + Wewenang - Akuntabilitas

Menurut Klitgaard korupsi terjadi karena adanya kekuasaan monopoli atas sumber daya yang sifatnya ekonomis disertai kewenangan untuk mengelolanya tanpa disertai pertanggungjawaban. Rumusan ini menjadi inspirasi bagi para ahli anti-korupsi untuk memberikan berbagai pengertian tentang korupsi. Susan Rose-Ackerman (1999) misalnya memaknai korupsi sebagai tingkah laku menyimpang pejabat negara dari norma-norma umum pelayanan masyarakat.

Sementara Transparansi Internasional (TI) sebuah LSM Internasional yang bergerak di bidang pemberantasan korupsi mengartikan korupsi sebagai: “perilaku pejabat publik, politikus atau pegawai negeri yang secara tidak legal memperkaya diri dan mereka yang dekat dengannya dengan cara menyalahgunakan kekuasaan publik yang telah dipercayakan kepada mereka”. (Transparency International, 2002).

Sedangkan Samuel Huntington (1968: 59) dalam buku *Political Order in Changing Societies* mendefinisikan korupsi

sebagai: "*behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends*". (korupsi merupakan perilaku menyimpang dari pegawai publik dari norma-norma yang diterima dan dianut masyarakat dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan pribadi).

Secara lebih khusus terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang menjadi sumber korupsi juga menjadi amatan Tanzi (1998) sebagaimana ia menyatakan bahwa: "*the abuse of public power for private benefit*". (penyalahgunaan kekuatan publik untuk kepentingan pribadi).

Keuntungan pribadi diartikan bukan hanya kepada seseorang tetapi juga suatu partai politik, kelompok tertentu dalam masyarakat, suku, teman atau keluarga. Dengan demikian dapat dipahami bahwa korupsi dalam konteks kekuasaan berarti praktik penyalahgunaan kekuasaan dengan mengambil atau menerima suatu keuntungan buat diri sendiri yang tidak sah secara hukum dikarenakan individu tersebut mempunyai otoritas dan kekuasaan. Pada pengertian ini segala bentuk penggelapan terhadap dana publik yang menguntungkan diri sendiri adalah perbuatan korupsi termasuk gratifikasi atau suap dari orang lain yang mengakibatkan terabaikannya kepentingan publik.

Berdasarkan argumentasi di atas dapat dipahami bahwa korupsi akan menampakkan dirinya jika terjadi monopoli terhadap sumber-sumber ekonomi, sehingga untuk memberantasnya harus mampu mengurangi derajat monopoli dan meningkatkan akuntabilitas publik terhadap semua kebijakan pemerintah.

Kata korupsi berasal dari bahasa latin yaitu *corruptio* atau *corruptus*. *Corruptio* berasal dari kata *corrumpere* (berarti busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalikkan atau menyogok) yang kemudian dalam bahasa Inggris disebut

corruption atau *corrupt*, di Prancis disebut *corruption* dan di Belanda disebut *corruptie*, sampailah di Indonesia dikenal dengan istilah korupsi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 1991) korupsi berarti busuk, palsu atau suap. Sementara *The Lexicon Webster Dictionary* (1978) memberikan pengertian korupsi sebagai kebejatan, ketidakjujuran, tidak bermoral dan penyimpangan dari kesucian.

Lopa dan Yamin (1987:6) mendefinisikan tindak pidana korupsi adalah suatu tindak pidana yang berhubungan dengan perbuatan penyuapan dan manipulasi serta perbuatan-perbuatan lain yang merugikan atau dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.

Dari sudut pandang hukum tindak pidana korupsi secara garis besar mencakup unsur-unsur sebagai berikut: a) perbuatan melawan hukum, b) penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana, c) memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi, d) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Selain itu terdapat beberapa jenis tindak pidana korupsi dalam bentuknya yang lain seperti: a) memberi atau menerima hadiah atau janji (penyuapan), b) penggelapan dalam jabatan, c) pemerasan dalam jabatan, d) ikut serta dalam pengadaan (bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara), dan e) menerima gratifikasi bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara.

Berdasarkan *United Nation Convention Againts Corruption (UNCAC)* sebagaimana telah diratifikasi melalui UU No 7 Tahun 2006 pengertian korupsi diperluas lagi meliputi; Pertama, penyuapan, janji, tawaran, atau pemberian kepada pejabat publik atau swasta, permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik, swasta atau internasional secara langsung atau tidak langsung untuk memperoleh keuntungan dari

tindakan tersebut. Kedua, penggelapan, penyalahgunaan atau penyimpangan lain oleh pejabat publik swasta atau internasional. Ketiga, memperkaya diri sendiri dengan tidak sah.

Sedangkan pengertian korupsi secara lebih operasional dapat diperkisa dalam Undang-undang No. 31/1999 jo UU No.20/2001 yang menyebutkan bahwa pengertian korupsi setidaknya mencakup segala perbuatan: a) melawan hukum, memperkaya diri, orang/badan yang merugikan keuangan/perekonomian negara (pasal 2), b) menyalahgunakan kewenangan karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan/perekonomian negara (pasal 3), c) kelompok delik penyuapan (pasal 5, 6 dan 11), d) kelompok delik penggelapan dalam jabatan (pasal 8, 9 dan 10), e) delik pemerasan dalam jabatan (pasal 12), f) delik yang berkaitan dengan pemborongan (pasal 7), dan g) delik gratifikasi (pasal 12B dan 12C).

Sosiolog asal Malaysia Syed Hussein Alatas (1999) secara implisit mendefinisikan korupsi dengan menyebut bahwa benang merah dari ketiga bentuk korupsi adalah subordinasi kepentingan umum di bawah tujuan pribadi yang mencakup pelanggaran norma-norma, tugas dan kesejahteraan umum dibarengi dengan kerahasiaan, pengkhianatan, penipuan, dan kemasabodohan yang luar biasa akan akibat-akibat yang diderita oleh khalayak ramai.

Tipologi Alatas terutama soal sogokan (*bribery*) dan pemerasan (*extortion*) masih sangat terbatas jika dibandingkan dengan korupsi seperti temuan Chambliss. Menurut Chambliss sogokan dan pemerasan merupakan dua sisi mata uang yang sama yakni berkaitan dengan birokrasi dan warga terutama pengusaha, sementara nepotisme lebih menggambarkan usaha seorang pejabat memanfaatkan posisinya untuk menguntungkan kerabat, rekanan bisnis maupun kolega politiknya.

Berkaitan dengan definisi tersebut terlihat secara jelas bahwa korupsi tidak hanya menyangkut aspek hukum, ekonomi dan politik tetapi juga menyangkut perilaku menyimpang dari para administrator publik.

Dalam konteks administrasi publik korupsi dimaknai sebagai suatu perbuatan tidak jujur atau penyelewengan yang dilakukan karena adanya suatu pemberian. Dalam prakteknya korupsi lebih dikenal sebagai menerima uang yang ada hubungannya dengan jabatan tanpa ada catatan administrasinya. Lembaga MTI menyikapi korupsi lebih kepada suatu perbuatan yang merugikan kepentingan publik untuk keuntungan pribadi atau golongan.

Dari paparan di atas dapat dipahami bahwa korupsi berkaitan dengan penyalahgunaan jabatan publik untuk kepentingan pribadi dengan cara menyalahgunakan instrumen kebijakan publik maupun swasta.

Shleifer dan Vishny (1993) mencontohkan korupsi yang melibatkan pemerintah misalnya; "*government corruption as the sale by government officials of government property for personal gain*".

Dalam konteks ini Shleifer dan Vishny mencontohkan birokrat sering memungut suap dari pembuatan izin dan pemberian lisensi termasuk juga pembelian barang-barang kebutuhan pemerintah dari pihak swasta.

Dengan demikian maka dapat dimengerti bahwa korupsi menyangkut hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara birokrat – agen ekonomi, birokrat – birokrat, agen ekonomi - agen ekonomi, birokrat termasuk juga elite politik. Untuk memperjelas beberapa faktor penyebab korupsi berikut ini dipaparkan pandangan para ahli dari berbagai literatur:

Tabel 4.1: Faktor Penyebab Korupsi Menurut

No	Sumber/ Literatur	Penyebab Korupsi
1	Robert Klitgaard (1988)	Korupsi terjadi karena adanya kekuasaan monopoli atas sumber daya yang sifatnya ekonomis disertai kewenangan untuk mengelolanya tanpa adanya pertanggungjawaban
2	Gunnar Myrdal (1968)	Korupsi sebagai tindakan meniru orang lain: "*well, if everybody seems corrupt, why shouldn't I be corrupt*."
3	Robert O. Tilman	Korupsi dapat terus terjadi jika ada koruptor dan ada yang dikorup, jika salah satu pihak dari mereka memutuskan untuk berhenti melakukan korupsi maka korupsi akan lenyap dengan sendirinya.
4	Lopa & Yamin (1987)	Korupsi disebkan oleh pandangan dan kebutuhan materialistis
5	Alatas (1975 : 46)	a. Ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi kunci yang mempengaruhi tingkah laku menjinakkan korupsi b. Kelemahan pengajaran agama dan etika c. Konsumerisme dan globalisasi d. Kurangnya pendidikan
		e. Kemiskinan f. Tidak adanya tindak hukuman yang keras g. Kelangkaan lingkungan yang subur untuk perilaku anti korupsi h. Struktur pemerintahan i. Perubahan radikal atau transisi demokrasi.

6	Teori Gone dari Jack Bologne (Blog Psikologi, 2008)	a. *Greed* terkait keserakahan dan kerakusan para pelaku korupsi. Koruptor adalah orang yang tidak puas akan keadaan dirinya, punya satu gunung emas berhasrat punya gunung emas yang lain, punya harta segudang ingin punya pulau pribadi. b. *Opportunity* terkait dengan sistem yang memberi lubang terjadinya korupsi. Sistem pengendalian tidak rapi yang memungkinkan seseorang bekerja asal-asalan dan mudah timbul penyimpangan. Saat bersamaan sistem pengawasan tidak ketat, kemudian orang mudah memanipulasi angka dan bebas berlaku curang karena peluang korupsi menganga lebar. c. *Need* berhubungan dengan sikap mental yang tidak pernah cukup, penuh sikap konsumerisme dan selalu sarat kebutuhan yang tidak pernah selesai. d. *Exposes* berkaitan dengan hukuman pada pelaku korupsi yang rendah. Hukuman yang tidak membuat jera sang pelaku maupun orang lain atau *deterrence effect* yang minim.
7	Sarlito W. Sarwono	a. Dorongan dari dalam diri sendiri (keinginan, hasrat, kehendak dan sebagainya) b. Rangsangan dari luar (dorongan teman-teman, adanya kesempatan, kurang kontrol dan sebagainya).
8	Andi Hamzah (1991)	a. Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau

		sebab meluasnya korupsi c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien yang memberikan peluang orang untuk korupsi d. Modernisasi pengembangbiakan korupsi
9	Mauro (1995, 1997, 2004)	a. Adanya hambatan perdagangan internasional, biasanya berbentuk non tA. . b. Pemberian subsidi oleh pemerintah. Subsidi yang disediakan oleh golongan tertentu biasanya disalahgunakan untuk golongan lainnya. Misalnya di Indonesia kasus penyalahgunaan subsidi BBM untuk rumah tangga dialihkan ke sektor industri. c. Pengawasan harga oleh pemerintah. Pemerintah melakukan pengawasan harga terhadap barang kebutuhan pokok. Kebijakan ini rawan penyalahgunaan antara lain : penyelundupan BBM ke luar negeri karena harga BBM di Indonesia relatif lebih murah dari negara-negara yang lain. d. Rendahnya tingkat gaji pegawai negeri. Gaji pegawai negeri yang sangat rendah sehingga tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup minimalnya. e. Penguasaan sumber daya alam oleh pemerintah. Di Indonesia pemberian konsensi untuk eksploitasi dan eksplorasi sangat tergantung oleh pemerintah, hal ini bisa menyebabkan kolusi di antara perusahaan

		pertambangan dengan birokrasi. f. Faktor sosiologi. Kuatnya hubungan paternalistik dalam suatu masyarakat menyebabkan setiap anggota keluarga besar akan berusaha untuk mengutamakan anggota keluarganya.
10	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam buku berjudul "Strategi Pemberantasan Korupsi"	1. Aspek Individu Pelaku a. Sifat tamak manusia b. Moral yang kurang kuat c. Penghasilan yang kurang mencukupi d. Kebutuhan hidup yang mendesak e. Gaya hidup yang konsumtif f. Malas atau tidak mau kerja g. Ajaran agama yang kurang diterapkan 2. Aspek Organisasi a. Kurang adanya sikap keteladanan pimpinan b. Tidak adanya kultur organisasi yang benar d. Kelemahan sistim pengendalian manajemen e. Manajemen cenderung menutupi korupsi di dalam organisasi 3. Aspek Tempat Individu dan Organisasi Berada a. Nilai-nilai di masyarakat kondusif untuk terjadinya korupsi Korupsi bisa ditimbulkan oleh budaya masyarakat. b. Masyarakat kurang menyadari

		sebagai korban utama korupsi c. Masyarakat kurang menyadari bila dirinya terlibat korupsi d. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi akan bisa dicegah dan diberantas bila masyarakat ikut aktif. e. Aspek peraturan perundang-undangan.

Sumber: diolah dari berbagai literatur, 2009.

Klitgaard *et al* (1988) dalam buku *Corrupt Cities : A Practical Guide to Cure and Prevention* menyebutkan bahwa korupsi merupakan kejahatan kalkulatif, karena risikonya kecil, hukumannya ringan tapi keuntungannya besar. Sementara Gunnar Myrdal pemenang nobel ekonomi tahun 1968 menyatakan bahwa korupsi di Asia Selatan dan Asia Tenggara berasal dari penyakit neopatrimonialisme yaitu warisan feodal kerajaan yang terbiasa dengan hubungan *patron-client.* Dengan demikian terbit sikap permisif yang mengakibatkan bangsa di Asia Selatan dan Asia Tenggara bersikap lembek dalam menghadapi korupsi yang disebut Myrdal sebagai *soft state,* sedangkan di Asia Timur (Jepang, Korea Selatan) merupakan bangsa yang berkarakter keras (*hard state*) dalam etos kerja maupun berbudaya anti korupsi.

Persoalan korupsi di Asia menurut Alatas (1999) berkaitan dengan warisan dari historis-struktural yang telah berlangsung berabad-abad akibat represi penjajah, sehingga masyarakat terbiasa dengan penyimpangan norma. Dalam kondisi demikian meskipun telah ada pelbagai kebijakan anti korupsi, namun korupsi cenderung diterima sebagai sesuatu yang wajar karena telah berurat-akar. Berikut ini beberapa model korupsi menurut para ahli:

Tabel 4.2: Beberapa Model Korupsi

No	Sumber/Literatur	Model Korupsi
1	William J. Chambliss (1973) dalam *Vice, Corruption, Bureaucracy, and Power*	Model korupsi berbentuk jejaring (*cabal*) pada intinya adalah korupsi yang mempertemukan unsur birokrasi, politisi, pengusaha dan aparat penegak hukum di mana kepentingan anggota jejaring dilindungi lewat sogokan maupun tekanan fisik.
2	Michael Johnston (2005) dalam *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*	a) Model pengaruh pasar (*influence market*) b) Model koalisi elit (*elite cartel*) c) Model hegemoni oligarki dan keluarganya (*oligarhc and clan*) d) Model kekuasaan pejabat tinggi negara (*official moguls).* Sebagaimana penelitian Johnston di 12 negara, korupsi model ini terjadi di Cina, Kenya dan Indonesia.
3	Kitab Paradigma Hikma Lima (10 Desember 2007)	a) *Corruption by Need* adalah jenis perilaku korupsi yang dilakukan karena keterpaksaaan hanya untuk pemenuhan kebutuhan dasar hidup bukan untuk menumpuk harta, korupsi jenis ini adalah yang paling ringan, b) *Corruption by Gate* yaitu korupsi yang dilakukan karena "pintu gerbang *(gate)* yang terbuka" atau karena terbukanya kesempatan padahal sebelumnya tidak punya niat korupsi, c) *Corruption by Lead* yaitu korupsi yang dilakukan karena kepemimpinan, korupsi ini paling umum dilakukan dengan menciptakan situasi untuk

		melakukan penyimpangan dengan cara merekayasa laporan, menyelewengkan anggaran, membuat *mark-up* di mana perbuatan ini didukung oleh posisinya sebagai pemimpin, d) *Corruption by Read* yaitu korupsi yang dilakukan karena membaca *(read)* atau meniru orang lain karena resikonya aman, orang lain melakukan juga tidak dihukum, e) *Corruption by Meat* yaitu korupsi karena rakus dan terbiasa makan hak orang, korupsi jenis ini paling berbahaya dan paling jahat karena berkaitan dengan mental untuk memperkaya diri dan harus dihukum seberat-beratnya.
4	George Aditjondro (2000) dalam *Kekuatan-Kekuatan Raksasa di Balik Rencana Pembangunan PLTA Lore Lindu*	a) Korupsi Lapis Pertama, terbagi dalam dua bentuk yaitu: suap (*bribery*) di mana prakarsa datang dari pengusaha atau warga yang membutuhkan jasa dari birokrat atau penguasa pelayanan publik atau pembatalan kewajiban membayar denda ke kas negara, dan pemerasan (*extortiona*) di mana prakarsa untuk meminta balas jasa datang dari birokrat. b) Korupsi Lapis Kedua yaitu berbentuk jejaring korupsi (c*abal*) antara birokrat, politisi, aparat penegak hukum dan perusahaan yang mendapatkan kedudukan istimewa, biasanya ada ikatan yang nepotis di antara beberapa anggota jejaring korupsi yang dapat berlingkup nasional, c) Korupsi Lapis Ketiga yaitu berupa jejaring korupsi (*cabal*) berlingkup internasional di mana kedudukan aparat

		penegak hukum dalam model korupsi lapis kedua digantikan oleh lembaga-lembaga penghutang internasional yang punya otoritas di bidang usaha TNC.
5	Yves Meny (Haryatmoko,2003: 124-125) dalam *Etika Politik dan Kekuasaan*	a) Korupsi Jalan Pintas, model ini banyak dipraktekkan dalam kasus penggelapan uang negara di mana mayoritas partai politik memperoleh uang sebagai balas jasanya, *money politics* masuk dalam kategori model ini, b) Korupsi – Upeti, model ini berbentuk korupsi yang dimungkinkan karena terkait dengan adanya suatu jabatan strategis, sehingga berkat jabatan tersebut seseorang mendapatkan persentase dari berbagai kegiatan baik dalam bidang ekonomi, politik, budaya, bahkan upeti dari bawahan,, c) Korupsi – Kontrak, model ini tidak bisa dilepaskan dari upaya mendapatkan proyek sebagai fasilitas dari pemerintah, d) Korupsi-Pemerasan, model ini sangat terkait dengan jaminan keamanan dan urusan-urusan gejolak intern maupun dari luar, misalnya kasus perekrutan perwira menengah Tentara Nasional Indonesia (TNI) atau polisi menjadi manajer *human recources departement* atau pencantuman nama perwira tinggi sebagai dewan komisaris dalam perusahaan.
6	Alatas (1987) dalam	a) Korupsi Transaktif (*transactive corruption*), menunjuk kepada adanya

		kesepakatan timbal balik antara pemberi dan pihak penerima, demi keuntungan kedua belah pihak, b) Korupsi yang Memeras (*extortive corruption*), menunjuk adanya pemaksaan kepada pihak pemberi untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancan dirinya, kepentingannya atau hal-hal yang dihargainya, c) Korupsi Investif (*investive corruption*), adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang, d) Korupsi Perkerabatan (*nepotistic corruption*) adalah penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan atau tindakan yang memberikan perlakuan istimewa secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku, e) Korupsi Defensif (*defensive corruption*) adalah perilaku korban korupsi dengan pemerasan, korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri, f) Korupsi Otogenik (*autogenic corruption*) yaitu korupsi yang dilakukan oleh seseorang - seorang diri, g) Korupsi Dukungan (*supportive corruption*) adalah korupsi yang dilakukan untuk memperkuat korupsi yang sudah ada.

7	Amien Rais (1993) dalam *Suksesi Sebagai Suatu Keharusan*	a) Korupsi Ekstortif (*extortive corruption*), model ini merujuk pada situasi di mana seseorang terpaksa menyogok agar dapat memperoleh sesuatu atau mendapatkan proteksi atas hak dan kebutuhannya, misalnya seorang pengusaha terpaksa memberikan sogokan (*bribery*) pada pejabat tertentu agar mendapat izin usaha, b) Korupsi Manipulatif (*manipulative corruption*), model korupsi ini merujuk pada usaha kotor seseorang untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan atau keputusan pemerintah dalam rangka memperoleh keuntungan setinggi-tingginya, contohnya seorang atau sekelompok konglomerat memberi uang kepada bupati, gubernur, menteri dan sebagainya agar peraturan yang dibuat dapat menguntungkan mereka, c) Korupsi Nepotistik (*nepotistic corruption*), model korupsi ini merujuk pada perlakuan istimewa yang diberikan pada anak-anak, keponakan atau saudara dekat para pejabat dalam setiap eselon. Melalui *preferential treatment* ini maka para anak, menantu, keponakan dan istri sang pejabat dapat menangguk untung yang sebanyak-banyaknya, d) Korupsi Subversif, model korupsi ini berbentuk pencurian terhadap kekayaan negara yang dilakukan oleh para pejabat negara dengan menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya, sehingga dapat membobol kekayaan negara yang seharusnya mereka selamatkan.

		Korupsi ini bersifat subversif atau destruktif terhadap negara karena negara telah dirugikan secara besar-besaran dan dalam jangka panjang dapat membahayakan eksistensi negara.

Sumber: diolah dari berbagai literatur, 2009.

Berdasarkan paparan konsep di atas maka topik utama dalam studi ini termasuk dalam model korupsi jejaring (*cabal*) dari Chambliss, model koalisi elit (*elite cartel*) dari Johnston, model korupsi lapis kedua dari Aditjondro, model jalan pintas dari Yves Meny, model korupsi transaktif dari Alatas, model korupsi subversif dari Amin dan model korupsi karena rakus (*corruption by meat*) dari Hikma Lima. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa korupsi APBD yang terjadi di lingkungan Pemkot Surabaya merupakan korupsi yang dilakukan oleh jaringan elit melalui transaksi jalan pintas secara rakus dan bersifat subversif untuk memperkaya diri dan golongan tertentu.

Strategi dan Model Pemberantasan Korupsi

Pada bagian ini membahas soal konsep pemberantasan korupsi dalam perspektif pemerintah yang pada intinya menekankan kepada tiga strategi utama yaitu; a) pencegahan (preventif), b) pendeteksian (detektif), dan c) penindakan (represif).

A. Strategi Pemberantasan Korupsi

Ada banyak konsep tentang pemberantasan korupsi, namun pada intinya konsep pemberantasan korupsi tersebut terbagi dalam dua pendekatan yaitu strategi umum dan strategi khusus.

Mewakili strategi pemberantasan korupsi secara umum Jeremy Pope (2000) dalam *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System* menawarkan konsep elemen sistem integritas nasional sebagai sebuah strategi pemberantasan korupsi melalui; a) sistem tanggung-gugat horisontal dengan penyebaran kekuasaan, b) tidak ada monopoli kekuasaan, dan c) masing-masing pemegang kekuasaan mempertanggungjawabkan penggunaan kekuasaannya pada masyarakat. Dalam hal ini

Pope memberikan penjelasan mendetail mengenai 12 pilar kelembagaan sistem integritas nasional yaitu; 1) legislatif yang terpilih, 2) peranan eksekutif, 3) sistem peradilan yang independen, 4) auditor-negara, 5) *ombudsman,* 6) organisasi anti-korupsi independen, 7) pelayanan publik untuk melayani publik, 8) pemerintah daerah, 9) media yang independen dan bebas, 10) masyarakat sipil, 11) sektor perusahaan swasta, dan 12) pelaku dan mekanisme internasional.

Sementara *The Economic Development Institute* (EDI) *of the World Bank* meringkas sistem integritas nasional dengan melibatkan delapan lembaga yaitu: 1) lembaga eksekutif, 2) lembaga parlemen, 3) lembaga kehakiman, 4) lembaga-lembaga pengawas (*watchdog agencies*), 5) media, 6) sektor swasta, 7) masyarakat sipil, dan 8) lembaga-lembaga penegakan hukum.

Pilar-pilar tersebut bersifat saling mengisi satu sama lain dan tidak bisa berdiri sendiri dalam memberantas KKN terutama korupsi sampai ke akar-akarnya. Dengan kata lain Pope merekomendasikan bahwa strategi pemberantasan korupsi; a) harus sistemik, bersifat menyeluruh dan mencakup semua aspek Sistem Integritas Nasional, b) harus ada keteladanan dari kepemimpinan untuk mempelopori perubahan, c) perlu adanya kode etik dan kesepakatan warga masyarakat untuk aktif terlibat dalam proses perubahan.

Pada tingkatan pemerintah menurut Pope perlu adanya penyederhanaan prosedur birokrasi, merotasi staf yang menduduki jabatan strategis dan perlu membentuk lembaga khusus misalnya komisi anti korupsi, *ombudsman* atau membuka saluran telepon khusus. Sementara dalam perspektif masyarakat perlu adanya koalisi berbagai kepentingan dengan cara memberdayakan lembaga-

lembaga independen dalam masyarakat sipil seperti LSM, perlu membangun sistem yang lebih terbuka berbasis teknologi informasi misalnya melalui situs-situs internet.

Sementara Mahendra (Soekedy, 2003: 156-157) menyodorkan lima kebijakan pemberantasan korupsi yang saling berkaitan satu sama lain yaitu: a) tindakan pencegahan, b) *law enforcement* yang tegas dan konsisten, c) pembangunan kelembagaan (*capacity building*), d) peningkatan kesadaran publik untuk memerangi korupsi, dan e) undang-undang antikorupsi yang keras dan pelaksanaannya dimonitor secara terus menerus. Untuk melawan korupsi yang terjadi di dalam rezim pemerintahan perlu dibangun lingkungan politik yang menjamin terlaksananya prinsip-prinsip *good governance*

Menurut pasal 1 Undang-undang No 30 tahun 2002 pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan-penyelidikan-penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan dengan peran serta masyarakat.

Jasin (2009) dalam seminar nasional tentang *Reformasi Pengawasan Birokrasi untuk Meningkatkan Kinerja* yang berlangsung di Universitas Brawijaya Malang menyatakan bahwa pemberantasan korupsi terdiri dari penindakan dan pencegahan. Dalam hal penindakan strategi pemberantasan korupsi meliputi: a) penindakan untuk memberikan efek jera, b) pencegahan mengikuti penindakan, c) melakukan penindakan apabila instansi lamban dalam melakukan upaya pencegahan, d) dengan peran serta masyarakat meliputi ketiga pilar; aparat pemerintah, sektor swasta dan masyarakat harus bergerak bersama. Sementara dalam hal pencegahan strategi

pemberantasan korupsi meliputi; a) reformasi birokrasi pemerintahan, b) reformasi (inovasi) layanan publik, c) peningkatan akuntabilitas, transparansi pengelolaan keuangan dan penyelenggara negara, d) harmonisasi produk perundangan dan penertiban perda bermasalah, e) peningkatan peran serta masyarakat.

Secara global pemberantasan korupsi juga menjadi tekad PBB dalam mewujudkan pemerintah yang bersih melalui, hal ini dapat dilihat dari adanya resolusi *Against Corruption in Government* dalam Kongres ke-8 PBB di Havana, Kuba pada tahun 1990, kemudian resolusi PBB No. A/RES/51/59, tanggal 28 Januari 1997 dan deklarasi bertema *Declaration of 8th International Conference Against Corruption* yang diselenggarakan di Lima, Peru pada tangal 11 September 1997 yang dihadiri oleh wakil-wakil masyarakat dari 93 negara.

Konferensi tersebut pada intinya meyakini bahwa untuk memerangi korupsi diperlukan kerjasama antara masyarakat, dunia usaha, dan pemerintah. Semua penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan secara transparan dan akuntabel serta harus menjamin independensi, integritas dan depolitisasi sistem peradilan sebagai bagian penting dari tegaknya hukum yang akan menjadi tumpuan dari semua upaya pemberantasan korupsi yang efektif.

Di Indonesia pemberantasan korupsi terus digalakkan sebagaimana rencana strategis Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2004-2007 yang menetapkan empat strategi pemberantasan korupsi yaitu:

1. Pembangunan kelembagaan

    Tujuan yang ingin dicapai oleh strategi pembangunan kelembagaan ini adalah terbentuknya

suatu lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi yang efektif. Strategi pembangunan kelembagaan ini dijabarkan dalam sejumlah kegiatan yang terdiri dari: a) penyusunan struktur organisasi, b) penyusunan kode etik, c) penyusunan rencana strategis, d) penyusunan rencana kinerja, e) penyusunan anggaran, f) penyusunan prosedur operasi standar, g) penyusunan sistem manajemen sumber daya manusia, h) rekrutmen penasihat dan pegawai serta pengembangan pegawai, i) penyusunan sistem manajemen keuangan, j) penyusunan teknologi informasi pendukung, k) penyediaan peralatan dan fasilitas, dan l) penyusunan mekanisme pengawasan internal.

2. Penindakan

Tujuan yang ingin dicapai oleh strategi penindakan ini adalah meningkatnya penyelesaian perkara tindak pidana korupsi. Strategi penindakan ini dijabarkan dalam sejumlah kegiatan yang terdiri dari: a) pengembangan sistem dan prosedur peradilan pindana korupsi yang ditangani langsung oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, b) pelaksanaan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, c) pengembangan mekanisme, sistem dan prosedur supervisi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi atas penyelesaian perkara tindak pidana korupsi yang dilaksanakan oleh kepolisian dan kejaksaan, d) identifikasi kelemahan undang-undang dan konflik antar undang-undang yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi, dan e) pemetaan aktivitas-aktivitas yang berindikasikan tindak pidana korupsi.

3. Pencegahan

Tujuan yang ingin dicapai oleh strategi pencegahan ini adalah terbentuknya suatu sistem pencegahan tindak pidana korupsi yang handal. Strategi pencegahan ini dijabarkan dalam sejumlah kegiatan yang terdiri dari: a) peningkatan efektivitas sistem pelaporan kekayaan penyelenggara negara, b) penyusunan sistem pelaporan gratifikasi dan sosialisasi, c) penyusunan sistem pelaporan pengaduan masyarakat dan sosialisasi, d) pengkajian dan penyampaian saran perbaikan atas sistem administrasi pemerintahan dan pelayanan masyarakat yang berindikasikan korupsi, serta e) penelitian dan pengembangan teknik dan metode yang mendukung pemberantasan korupsi.

4. Penggalangan keikutsertaan masyarakat

Tujuan yang ingin dicapai oleh strategi penggalangan keikutsertaan masyarakat ini adalah terbentuknya suatu keikutsertaan dan partisipasi aktif dari segenap komponen bangsa dalam memberantas korupsi. Strategi penggalangan keikutsertaan masyarakat ini dijabarkan dalam sejumlah kegiatan yang terdiri dari: a) pengembangan hubungan kerja sama antara Komisi, b) pemberantasan korupsi dengan lembaga-lembaga publik disertai dengan perumusan peran masing-masing dalam upaya pemberantasan korupsi, b) pengembangan hubungan kerja sama antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan, sosial, keagamaan, profesi, dunia usaha, swadaya masyarakat (LSM) disertai dengan perumusan peran masing-masing dalam upaya pemberantasan korupsi, c) pengembangan hubungan kerja sama antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan mitra pemberantasan korupsi di luar negeri

secara bilateral maupun multi lateral, d) pengembangan dan pelaksanaan kampanye anti krouspi nasional yang terintegrasi dengan diarahkan untuk membentuk budaya anti korupsi, e) pengembangan data base profil korupsi, serta f) pengembangan dan penyediaan akses kepada publik terhadap informasi yang berkaitan dengan korupsi.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat dipahami bahwa konstruksi *good governance* setidaknya dapat menjadi titik pijak bagi sebuah pemerintahan yang menginginkan korupsi bersih dari tubuhnya.

Sedangkan pemberantasan korupsi secara khusus menurut Soedarjono (1997) dalam *Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi yang Komprehensif dan Terintegrasi* terbagi dalam tiga strategi yaitu; a) preventif, b) detektif, dan c) represif.

Strategi preventif pada intinya diarahkan pada pencegahan terhadap hal-hal yang menjadi penyebab korupsi sehingga dapat meminimalkan peluang terjadinya korupsi (sebagaimana teori GONE penyebab korupsi yaitu keserakahan atau *Greeds*, kesempatan atau *Opportunities*, kebutuhan atau *Needs*, dan pengungkapan atau *Exposure*). Sementara strategi detektif pada intinya untuk mengetahui terjadinya korupsi dalam waktu yang sesingkat-singkatnya sehingga dapat ditindaklanjuti dengan cepat, dan strategi represif pada intinya merupakan tindakan yang berkaitan dengan pemberian sanksi hukum yang setimpal, cepat dan tepat kepada pihak-pihak yang terlibat dalam korupsi (lihat Soemodihardjo, 2008:29-30).

Secara lebih operasional Mochammad Jasin memandang perlunya adanya sinergisitas antara strategi pencegahan dan strategi penindakan dalam pemberantasan

korupsi (Sekretariat Negara Republik Indonesia (http://www.setneg.go.id Sekretariat Negara Republik Indonesia 10 February, 2009, 20:01).

Di bidang pencegahan misalnya, Jasin (2009) memandang perlu adanya:

1. Pembentukan integritas bangsa dimulai dari pelaksanaan pendidikan anti korupsi dengan target semua usia mulai dari usia anak-anak hingga dewasa, perbaikan sistem untuk lebih transparan dan *accountable*, perbaikan remunerasi, perbaikan pengawasan merupakan salah satu dari strategi yang harus dilakukan untuk menciptakan *supply* dalam pembentukan integritas bangsa.
2. Penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui lingkup perbaikan sistem administrasi yang meliputi perbaikan layanan publik, penegakan hukum, administrasi, keuangan, dan partisipasi aktif dari masyarakat dengan mengacu kepada prinsip-prinsip yang transparan, akuntabel, efisien, konsisten, partisipatif dan responsif. Wujud kongkrit dari penerapan tata kelola pemerintahan yang baik tersebut berupa: a) penerapan pakta integritas bagi seluruh pegawai dengan mengucapkan sumpah untuk bekerja secara profesional dan secara moral rela mengundurkan diri bila di kemudian hari terbukti menyimpang dari ketentuan yang berlaku, b) memperkenalkan layanan satu atap satu pintu (*one stop services*) dengan menyederhanakan prosedur layanan, mengedepankan transparansi melalui pengumuman persyaratan, dan besarnya biaya pengurusan baik dalam lingkup perizinan maupun yang bukan perizinan serta waktu penyelesaian yang cepat dan batas waktu yang jelas, c) pencairan anggaran dengan

menyederhanakan jumlah meja yang dilalui dalam proses pengurusan pencairan anggaran, d) pemberian tunjangan kinerja, yakni pemberian uang tambahan yang didasarkan prestasi kerja bagi setiap individu pegawai. Sumber dana yang dapat digunakan adalah melalui penghapusan semua honor dan memberlakukan pemberian satu honor menyeluruh kepada pegawai yang didasarkan pengukuran atas prestasi kerja, e) penerapan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang konsisten, penegakan hukum yang tegas bagi yang melanggarnya. Merubah sistem pengadaan barang dan jasa melalui sistem elektronik (*e-procurement*), f) menerapkan anggaran berbasis kinerja dengan melibatkan perwakilan masyarakat dalam menyusun rencana anggaran belanja tahunan yang didasarkan atas kebutuhan riil daerah serta membuka akses bagi masyarakat untuk memberikan kritik dan saran, g) mendorong partisipasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam memberikan masukan yang konstruktif bagi usaha pemerintah dalam membangun masyarakat serta dalam memantau pelaksanaan program kerja pemerintah untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang transparan.

3. Reformasi birokrasi. Pada dasarnya semua instansi pemerintah secara bertahap akan diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi, namun akibat terbatasnya anggaran yang dimiliki negara perlu dilakukan *pilot project* terlebih dahulu, selain untuk dievaluasi dampaknya juga untuk dijadikan pembelajaran (*lesson learn)* bagi instansi lain yang akan direformasi. Cukup banyak tahapan yang dilalui dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di sini jika diurutkan maka tiap instansi harus: a) melakukan Analisis Jabatan dan Evaluasi Jabatan di mana di

dalamnya terdapat banyak kegiatan mulai dari penyusunan peta jabatan, *job description*, spesifikasi jabatan, pengukuran beban kerja, klasifikasi jabatan, persyaratan/kompetensi jabatan, *job grading* dan *assesment* pegawai; b) *review* ketatalaksanaan (*business process*) agar tersusun *Standard Operating Procedure* (SOP) yang lebih efisien dan efektif dengan mengoptimalkan teknologi informasi dan komunikasi; c) penilaian (*assesment*) status dan kebutuhan SDM; d) penetapan *Key Performance Indicator* (KPI) setiap jabatan atau unit kerja; dan e) perumusan besaran remunerasi sesuai bobot tugas, wewenang, dan tanggung jawab (nilai jabatan) dalam rangka penegakan *reward & punishment*.

Sedangkan di bidang penindakan, Jasin (2009) memandang perlu adanya strategi berupa:

1. Penyelamatan kebocoran negara serta penindakan yang konsisten. Tingkat kebocoran negara baik kebocoran APBN/APBD baik melalui kecurangan dalam pengadaan barang dan jasa maupun melalui proses lain selama empat dekade ini telah mencapai level yang sangat kritis, dampaknya sangat terasa pada kondisi perekonomian Indonesia yang terus terpuruk.
2. Melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang kuat dan proaktif dengan *Key Performance Indicator* (KPI): persentase peningkatan jumlah proses penegakan hukum terhadap TPK, yaitu diproyeksikan mencapai 30 persen pada tahun 2008, 35 persen pada tahun 2009, 40 persen pada tahun 2010, 45 persen pada tahun 2011, dan 50 persen pada tahun 2012.
3. Penyelamatan kerugian keuangan negara dengan KPI: persentase peningkatan jumlah kerugian keuangan

negara yang disetor ke kas negara, yaitu diproyeksikan mencapai peningkatan 20 persen secara konsisten setiap tahunnya.

4. Melaksanakan pemeriksaan LHKPN secara efektif dengan KPI: persentase peningkatan jumlah hasil pemeriksaan LHKPN yang dapat dilimpahkan ke direktorat penyelidikan, gratifikasi, dan instansi lain - diproyeksikan mencapai 20 persen pada tahun 2008, 30 persen pada tahun 2009, 40 persen pada tahun 2010, 50 persen pada tahun 2011, dan 60 persen pada tahun 2012.
5. Melaksanakan pemeriksaan pengaduan masyarakat yang efektif dengan KPI: persentase peningkatan jumlah hasil pemeriksaan Direktorat Dumas yang dapat dilimpahkan ke Direktorat Penyelidikan, yaitu diproyeksikan mencapai 20 persen pada tahun 2008, 30 persen pada tahun 2009, 40 persen pada tahun 2010, 50 persen pada tahun 2011, dan 60 persen pada tahun 2012.
6. Melaksanakan pemeriksaan gratifikasi yang efektif dengan KPI: persentase peningkatan jumlah hasil pemeriksaan gratifikasi yang dapat dilimpahkan ke Direktorat Penyelidikan, yaitu diproyeksikan mencapai 30 persen pada tahun 2008, 35 persen pada tahun 2009, 40 persen pada tahun 2010, 50 persen pada tahun 2011, dan 60 persen pada tahun 2012.
7. Dukungan informasi dan data dengan KPI: indeks kepuasan perguna, yaitu diproyeksikan meningkat 20 persen pada tahun 2008, kemudian meningkat 30 persen setiap tahunnya dari 2009 sampai 2012.

Menurut Klitgaard *et al* (2002) dalam *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah* bahwa pencegahan korupsi lebih penting dimulai dengan melakukan perubahan sistem melalui pendekatan

komprehensif dalam jangka panjang, daripada pendekatan hukum untuk merepresi para aktor korupsi secara individual.

B. Model-Model Pemberantasan Korupsi

Secara garis besar terdapat dua model dalam pemberantasan korupsi yaitu 1) model pencegahan (preventif) dan 2) model penindakan (represif) sebagaimana diungkapkan oleh Kaufmann (1997):

> *Distinguishes between the two types of anti-corruption strategies: the ex-post or curative measures and the ex-ante or preventive measures. Based on empirical studies, strong ex-ante anti-corruption measures work better in fighting corruption in the long term.* (Membedakan diantara dua jenis strategi anti korupsi: *ex-post* atau kuratif dan ukuran *ex-ante* atau preventif. Berdasarkan pada studi empiris, anti korupsi *ex-ante* yang kuat terbukti bekerja lebih baik dalam menghadapi korupsi jangka panjang (Kaufmann,1997).

1. Model Pencegahan (Preventif)

Ada beberapa langkah pencegahan korupsi sebagaimana Kaufmann (1997) menjelaskan dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.1: Model Pencegahan Korupsi

No	Pencegahan Korupsi	Keterangan
1	*Reducing opportunities by policy reforms and deregulation* (Reduksi kesempatan dengan reformasi dan	*This would include reforms and deregulation such as tax policy and administration (e.g. preferential tAfs, exemptions, investment incentives, tax audits); regulation of infrastructure services and public utilities (e.g. granting of franchises, government guarantees,*

	deregulasi kebijakan)	*competitive arrangements); corporate governance reforms, environmental and land use regulations, and import and trade arrangements (*Ini meliputi reformasi dan deregulasi seperti kebijakan pajak dan administrasi (misal, tA preferensial, pembebasan, insentif investasi, audit pajak); regulasi layanan infrastruktur dan utilitas ppublik (memberikan franchise, jaminanpemerintah, susunan kompoetisi); reformasi governance korporat, regulasi lingkungan dan penggunaan lahan dan susunan import dan dagang).
2	*Reforming Campaign Finance (*Reformasi pembiayaan kampanye)	*The dynamics of electoral politics create opportunities for corruption, particularly the financial requirements to obtain and retain office. Reforms of political processes and systems should be an integral part of the government's overall anti-corruption program (*Dinamika politik electoral menciptakan kesempatan korupsi, khususnya kebutuhan keuangan untuk mendapatkan dan mempertahankan kantor. Reformasi proses politik dan sistem harus menjadi bagian integral dari program anti korupsi keseluruhan pemerintah)
3	*Increasing public oversight (*Peningkatan pandangan publik)	*There is a need to increase significantly the information made available to the general public on the performance of elected and appointed officials. Participation of the civil society forms an integral part in this process (*Ada kebutuhan untuk meningkatkan secara signifikan informasi yang tersedia ke publik umum berdasarkan kinerja pejabat terpilih dan pejabat resmi. Partisipasi reformasi masyarakat sipil merupakan bagian integral dari proses ini).
4	*Reforming Budget*	*Enhance the integrity and effectiveness of*

	processes (Reformasi proses anggaran)	*government wide agency level financial management systems; improve program performance monitoring and evaluation; simplifying public procurement, and limiting congressional discretion over detailed line-items and strictly enforcing public finance rules* (Meningkatkan integritas dan efektivitas sistem manajemen keuangan level agensi tingkat pemerintah, memperbaiki monitoring kinerja program dan evaluasi, penyederhanaan pengadaan publik, dan pembatasan diskresi kongres pada line item detail dan pelaksanaan aturan keuangan publik).
5	*Improving Meritocracy in the civil service* (Perbaikan meritokrasi dalam layaan sipil)	*Restructure the civil service to reinforce merit and provide adequate financial compensation and accountability for performance* (Restrukturisasi layanan sipil untuk menguatkan merit dan memberikan kompensasikeuangan dan akuntabilitas untuk kinerja)
6	*Targeting selected departments and agencies* (Menargetkan departemen dan agensi terpilih)	*Based on perception survey, the following initial list of target agencies demand intervention: Bureau of Internal Revenue, Bureau of Customs, Department of Public Works and Highways, Department of Environment and Natural Resources, Department of Education, Culture and Sports, national Irrigation Administration, Department of Health, Department of Interior and Local Government, National Power Corporation, and Bureau of Immigration* (Berdasarkan survey persepsi, list awal berikut dari agensi target membutuhkan intervensi: biro pendapatan internal, biro bea cukai, departemen pekerjaan umum dan jalan, departemen lingkungan dan sumber daya alam, departemen pendidikan, kultur, dan olah raga, administrasi irigasi nasional,

		departemen kesehatan, departemen dalam negeri dan pemerintah lokal, korporasi daya nasional, dan biro imigrasi).
7	*Enhancing sanctions against corruption* *(*Meningkatkan sanksi terhadap korupsi)	*Fast-tracking high-profile cases of alleged graft and corruption; supporting capacity building in forensic audit at the Commission on Audit and corruption prevention at the civil service, efficient sharing of information, streamlining and simplifying regulatory framework involving corruption and civil service codes of conduct (*Kasus profil tinggi track cepat dari korupsi yang diduga dan suap, mendukung pembangunan kapasitas dalam audit forensik pada komisi audit dan pencegahan korupsi pada layanan sipil, sharing informasi yang efisien, perampingan dan penyederhanaan kerangka regulasi yang melibatkan korupsi dan kode perilaku layanan sipil).
8	*Developing partnerships with the private sector* *(*Pengembangan partnership dengan sektor privat)	*Involving the private sector in designing anti-corruption strategies, encouraging higher standards of corporate governance, adopting improved accounting standards and auditing rules to ensure transparency in business transactions (*Melibatkan sektor privat dalam mendesain strategi antikorupsi, mendorong standard governance korporat, mengadopsi standard akunting dan aturan auditing yang lebih baik untuk memastikan transparansi dalam transaksi bisnis).
9	*Supporting Judicial Reform* *(*Mendukung reformasi judicial)	*A strong judiciary is a key component of any anti-corruption effort. Among the reforms envisioned are merit-based recruitment and promotion, adequate compensation and accountability of performance. Preliminary assessment conducted by Worlbank shows the need to address the following areas: perception*

		*and reality of judicial corruption; case overload and delays; poor working conditions; alternative dispute-resolution mechanisms and judicial education (*Sebuah judisiari yang kuat adalah komponen kunci dari segala usaha korupsi. Diantara reformasi yang diimpikan adalah rekruitmen dan promosi berbasis merit, kompensasi yang cukup dan aknb kinerja. Penilaian awal dilakukan oleh bank dunia menunjukkan kebutuhan untuk mengatasi area-area berikut: persepsi dan realitas korupsi judicial, overload kasus dan delay, kondisi kerja buruk, mekanisme perselisihan-resolusi alternatif dan pendidikan judicial).

Sumber: Kaufmann (1997) dalam Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience, Jenny Balboa and Erlinda M. Medalla (2006). APEC Study Center Consortium Conference Ho Chi Minh City, Viet Nam 23-24 May 2006.

Sementara Klitgaard *et al* (Silaen, 2002) membangi model pencegahan korupsi dalam dua pendekatan yaitu:

a. Perubahan sistem

Menurut Klitgaard *et al* (Silaen, 2002) pencegahan korupsi lebih penting dimulai dengan melakukan perubahan sistem melalui pendekatan komprehensif dalam jangka panjang daripada pendekatan hukum untuk merepresi para aktor korupsi secara individual.

b. Pelarangan monopoli jabatan

Korupsi juga merupakan kejahatan kalkulasi yang cenderung dilakukan jika keuntungannya besar dan risikonya kecil, karena itu strategi anti-korupsi yang komprehensif hendaknya berorientasi untuk mengurangi

kekuasaan monopoli, membatasi wewenang dan meningkatkan keterbukaan dan memperberat hukuman bagi pelaku korupsi. Langkah-langkah tersebut tidak hanya berfokus pada aspek moral tapi juga peraturan dan kebijakan secara holistik.

Di Indonesia model pencegahan korupsi sebagaimana yang dilakukan oleh KPK meliputi: a) reformasi birokrasi pemerintahan, b) reformasi (inovasi) layanan publik, c) peningkatan akuntabilitas, d) transparansi pengelolaan keuangan dan penyelenggara negara, e) harmonisasi produk perundangan dan penertiban perda bermasalah, dan f) peningkatan peran serta masyarakat.

2. Model Penindakan (*Curative*/Represif)

Kaufmann (1997) dalam *Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience* mendeskripsikan model penindakan korupsi sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 5.2: Model Penindakan Korupsi (Kaufmann, 1997)

No	Penindakatan Korupsi	Keterangan
1	*Civil Society Initiatives* (Inisiatif layanan sipil)	*NGOs are particularly a vocal group in the fight against corruption. Civil society groups such as Volunteers Against Crime and Corruption (VACC) have effectively used the media to focus public attention on certain cases and developments. The media themselves have formed NGOs which will serve as the watchdog of the government (Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ), Center for Media Freedom and Responsibility (CMFR). Collaborative efforts were likewise done between the government and civil society groups. In January 2005, the Philippine*

		*Development Forum was created to serve as venue for dialogue between development partners and the government (*LSM adalah grup vocal dalam menghadapi korupsi. Grup masyarakat sipil seperti Volunteer Against Crime and Corruption (VACC) secara efisien menggunakan media untuk memfokuskan perhatian publik pada kasus dan perkembangan tertentu. Media sendiri telah membentuk NGO yang akan berfungsi sebagia pengawas pemerintah (Philipine Center for Investigative Journalism (PCIJ), Center for Media Freedom and Responsibility (CMFR). Usaha kolaboratif mungkin dilakukan di antara pemerintah dan grup layanan sipil. Pada Januari 2005, Philipine Development Forum diciptakan sebagia jalan untuk dialog di antara partner perkembangan dan pemerintah).
2	*Private Sector Initiatives (*Inisiatif sektor privat)	*Private organizations have been part of the anti-corruption efforts in the country. Their help usually comes in the form of funding of anti-corruption programs of NGOs. The Makati Business Club has been a visible lobbyist for good governance in the Philippines (*Organisasi sektor privat adalah bagian dari usaha anti korupsi di negara ini. Bantuan mereka dalam bentuk pendanaan program anti korupsi LSM. Makati Business Club adalah pelobi yang jelas untuk *good governance* di Filipina)
3	*International Organizations (*Organisasi internasional)	*Private organizations have been part of the anti-corruption efforts in the country. Their help usually comes in the form of funding of anti-corruption programs of NGOs. The Makati Business Club has been a visible lobbyist for good governance in the Philippines (*Organisasi privat menjadi bagian dari usaha antikorupsi di negara ini.

		Bantuan mereka biasanya dalam bentuk pendanaan program antikorupsi NGO. Makati Business Club adalah pelobi yang jelas untuk *good governance* di Filipina).

Sumber: Kaufmann (1997) dalam Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience, Jenny Balboa and Erlinda M. Medalla (2006). APEC Study Center Consortium Conference Ho Chi Minh City, Viet Nam 23-24 May 2006.

Sebagai perbandingan tabel berikut ini memaparkan berbagai model pemberantasan korupsi dari para ahli:

Tabel 5.3: Model-Model Pemberantasan Korupsi

No	Pencetus	Model	Strategi Pemberantasan Korupsi
1	Shleifer-Vishny (1993)	Shleifer-Vishny	Model ini cukup unik karena menawarkan pemberantasan korupsi justru melalui transaksi yang bersifat korup. mengasumsikan bahwa birokrat pemerintah menyajikan penawaran terbatas pada suatu rentang hak yang berguna seperti bermacam lisensi yang dipersyaratkan untuk membangun suatu usaha.
2	Utomo	Kultural, Sosial Historis dan Model Pemerint ahan	Pemberantasan korupsi melalui gerakan budaya, sejarah sosial dan melalui perbaikan birokrasi pemerintahan dengan cara a) penyempurnaan sistem administrasi, b) peningkatan kesejahteraan aparatur dan c) pembaharuan sistem hukum.
3	Kwik Kian Gie (2003)	*Carrot* dan *Stick*	model ini pada intinya memberikan rewards dalam bentuk memberikan tingkat kesejahteraan berupa gaji sesuai dengan pendidikan, pengetahuan, kepemimpinan, pangkat dan martabatnya sehingga dapat hidup layak bahkan cukup untuk hidup dengan gaya dan gagah (*carrot*) akan tetapi jika sudah berkecukupan masih saja berani korupsi

			maka hukumannya (punishment) tidak tanggung-tanggung karena tidak ada alasan lagi melakukan korupsi bila perlu dijatuhi hukuman mati (*stick*).
4	Soemodihardjo (2008)	Pembersihan	pembersihan terhadap aparat penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan guna menciptakan aparat yang bersih, jujur, disiplin, bertanggungjawab dan memiliki komitmen yang tinggi serta berani melakukan pemberantasan korupi, sehingga diperlukan seorang Kapolri, Jaksa Agung dan ketua Mahkamah Agung yang mampu secara konsisten mengakkan hukum dan keadilan.
5	Soemodihardjo (2008)	Gerakan moral	gerakan yang secara terus-menerus dilakukan dengan cara mensosialisasikan bahwa korupsi adalah kejahatan terbesar bagi kemanusiaan yang melanggar harkat dan martabat manusia, sosialisasi ini melibatkan fatwah ulama dan para pendidik di sekolah-sekolah.
6	Limas Sutanto (2003)	Eksemplar	Diperlukan adanya tokoh yang sungguh-sungguh menjadi contoh dan panutan (*exemplars*) dalam memberantas korupsi.

Sumber: hasil olahan data dari berbagai kajian, 2009

Sementara Sinla Eloe (2008) menawarkan empat model pemberantasan korupsi secara holistik melibatkan peran pemerintah, swasta dan partisipasi masyarakat sebagaimana matrik berikut ini:

Tabel 5.4: Model Pemberantasan Korupsi (Sinla Eloe, 2008)

No	Bentuk Pemberantasan Korupsi	Keterangan
1	Bentuk Lembaga Pemberantas Korupsi Yang Independen	Independensi lembaga pemberantas korupsi sangat diperlukan, agar pada saat mengusut suatu kasus korupsi tidak terkontaminasi oleh kelompok kepentingan yang pada akhirnya akan merugikan proses pemberantasan itu sendiri. Artinya, proses pemberantasan korupsi perlu dijaga dari intervensi politik dan

		kekuasaan yang mengganggunya.
2	Bentuk Lembaga Pemantau Pemberantasan Korupsi	Lembaga ini mempunyai peran dan fungsi monitoring terhadap kinerja dan independensi lembaga pemberantas korupsi. Bagaimanapun lembaga pemberantas mempunyai kewenangan dan kekuasaan yang berpeluang untuk diselewengkan. Kasus-kasus korupsi biasanya melibatkan orang-orang yang dengan kekuasaan dan kekayaan yang tidak sedikit. Agar lembaga pemberantas korupsi dapat bekerja secara profesional, maka diperlukan pengawasan atas kinerjanya. Pengawasan ini dapat dilakukan oleh oleh public melalui Lembaga-Lembaga Non Pemerintah (Non Government Organization/NGO) dan pers/media massa.
3	Bersihkan Aparat Penegak Hukum Dari Lingkaran Setan KKN	Proses penegakan hukum oleh aparat penegak hukum (polisi, jaksa dan hakim), khususnya berkenaan dengan perkara korupsi di daerah-daerah seringkali tidak diimbangi dengan penanganan yang serius, sehingga dalam proses peradilannya penanganan kasus kasus tersebut seringkali tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Ketidakseriusan ini sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal, yaitu: Besarnya intervensi politik dan kekuasaan, dan 102 elative lemahnya moral dan integritas aparat penegak hukum. Upaya yang dapat dilakukan untuk melakukan pembersihan aparat penegak hukum dari lingkaran setan KKN adalah melakukan pembenahan sistem pemerintahan, membuat produk hukum yang tegas baik materi undang-undangnya maupun dalam pelaksanaannya, melengkapi fasilitas penunjang dari apart penegak hukum, melakukan pembaharuan pada system pendidikan aparat hukum dan melakukan pembenahan pada sistem rekrutmen.
4	Mengoptimalkan Peran Serta	Betapapun upaya pemberantasan korupsi dilakukan oleh lembaga yang independen

	Masyarakat Dalam Pemberantasn Korupsi	secara tegas dan keras, namun jelas tidak akan memperoleh hasil yang optimal jika pemberantasan korupsi ini hanya dilakukan oleh pemerintah dan instrumen formal lainnya, tanpa mengikutsertakan rakyat yang nota bene adalah korban dari kebijakan segelintir orang (baca: Para Pemegang Kebijakan). Partisipasi dari masyarakat sangat dibutuhkan dalam banyak tahapan dan dengan metode partisipasi yang bervariatif, mulai dari dukungan politik untuk memilih pemimpin yang bersih dan bebas dari korupsi, ikut mengawasi jalannya pemerintahan, melakukan protes terhadap berbagai penyimpangan, membangun budaya anti korupsi bahkan partisipasi masyarakat juga dapat berupa pemberian sanksi sosial kepada para pihak yang terindikasi melakukan suatu perbuatan korupsi. Untuk itu diperlukan jaminan keamanan bagi masyarakat yang terlibat dalam upaya pemberantasan korupsi, mulai dari tahap pelaporan kasus, sampai pada jatuhnya vonis dalam proses penegakan hukum dipersidangan.

Sumber: http://www.bekasinews.com, 11 December, 2008, 17:11, Selasa, 18 September 2007 Pemutakhiran Terakhir Selasa, 18 September 2007, KORUPSI DAN PEMBERANTASANNYA, Oleh. Paul SinlaEloE.

Berdasarkan paparan di muka maka secara umum dapat dimengerti bahwa pemberantasan korupsi memerlukan keteladanan dari atas khususnya para pemimpin di pemerintahan karena tindak pidana korupsi pada dasarnya melibatkan para pejabat dan berlangsung secara turun-temurun, sedangkan secara khusus dalam melihat model pemberantasan korupsi APBD di Pemkot Surabaya termasuk dalam model pemerintahan dari Utomo yang pada intinya menekankan pemberantasan korupsi melalui penyempurnaan sistem administrasi pemerintahan,

peningkatan kesejahteraan aparatur negara dan pembaharuan sistem hukum.

C. Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Pemberantasan korupsi di Indonesia sebenarnya telah berjalan cukup lama, dari kebijakan pencegahan misalnya melalui; a) Kepres No. 48/1957 Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Abdul Haris Nasution selaku penguasa militer menetapkan Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi, b) pada masa orde baru lahir Keppres No. 52/1970 tentang Pendaftaran Kekayaan Pribadi Pejabat Negara/Pegawai Negeri/ABRI. Di orde reformasi dengan adanya UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN dibentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Sementara dari kebijakan penindakan korupsi berbagai langkah represif dilakukan terhadap para pejabat publik atau penyelenggara negara yang terbukti melakukan korupsi.

Upaya pencegahan dan penindakan setidaknya telah menjadi perhatian dari tujuh lembaga pemberantasan korupsi, selain Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang terbentuk pada tahun 2003 terdapat enam lembaga pemberantasan korupsi yang berdiri sebelumnya yaitu; a) operasi Militer pada tahun 1957 sebagai era peraturan penguasa militer di mana tindakan pemberantasan korupsi masih dilakukan dengan tidak terstruktur, b) tahun 1967 mulai melakukan pemberantasan korupsi secara terpadu melalui tindakan preventif dan represif dengan dibentuknya Tim Pemberantasan Korupsi, c) operasi Tertib pada tahun 1977, d) tahun 1987 membentuk Tim Optimalisasi Penerimaan Negara dari sektor pajak. Dari upaya ini dapat dipetik pelajaran yaitu pemberantasan korupsi mulai menekankan kepada penindakan meskipun hanya berjalan

baik pada tahun-tahun pertama dengan menghukum koruptor tetapi pengembalian uang hasil korupsi ke negara masih kecil.

Setelah itu pada tahun 1998 terjadi krisis moneter dengan adanya liberalisasi ekonomi dan politik yang menggerakkan korupsi di tingkat politik atas, otonomi daerah menyebabkan desentralisasi korupsi dan kolusi, dan penyerahan otonomi tidak didukung oleh penguatan partisipasi masyarakat. Setahun kemudian, e) dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TKPTPK) pada tahun 1999, dan f) tahun 2005 dibentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor), g) sampailah kemudian berdiri KPK pada tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2002 dengan tugas utamanya meliputi; koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan dan monitoring.

Saat ini dalam empat tahun pemerintahan SBY ada lima model pemberantasan korupsi sebagaimana disampaikan presiden dalam acara peluncuran laporan UNDP mengenai korupsi di Asia Pacific berjudul *Tackling Corruption, Transforming Lives* di Istana Negara, Kamis 12 Juni 2008 yaitu: a) diperlukan komitmen sangat tinggi dari atas, b) pemberantasan korupsi harus dilakukan tidak pandang bulu, asas *equality before the law*, c) transparansi dan akuntabilitas terus dikembangkan, c) pencegahan sangat penting, d) harus tegar mengatasi efek negatif dalam pemberantasan korupsi**.**

Tidak berjalannya program pemberantasan korupsi di Indonesia selama ini lebih banyak disebabkan karena; a) dasar hukum untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam pemberantasan korupsi tidak kuat, b) program pemberantasan korupsi tidak dilakukan secara sistematis dan terintegrasi, c) sebagian lembaga yang dibentuk tidak

melakukan program pencegahan, sementara penindakan korupsi dilaksanakan secara sporadis sehingga tidak menyurutkan pelaku korupsi lain, d) masyarakat mempunyai persepsi bahwa lembaga anti korupsi berafiliasi kepada golongan atau partai tertentu sehingga masyarakat tidak mempercayai keberhasilan lembaga tersebut, e) tidak mempunyai sistem sumber daya manusia yang baik, sistem rekrutmennya tidak transparan, program pendidikan dan pelatihan tidak dirancang untuk meningkatkan profesionalisme pegawai, sehingga SDM yang ada tidak memiliki kompetensi yang cukup dalam melaksanakan tugas dalam pemberantasan korupsi, f) tidak didukung oleh sistem manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel, sistem penggajian pegawai yang tidak memadai, mekanisme pengeluaran anggaran yang tidak efisien dan pengawasan penggunaan anggaran yang lemah, g) lembaga dimaksud menjalankan tugas dengan benar hanya pada tahun pertama dan kedua, maka setelah itu menjadi lembaga pemberantas korupsi yang korup dan akhirnya dibubarkan (Sekretariat Negara Republik Indonesia http://www.setneg.go.id Sekretariat Negara Republik Indonesia 10 February, 2009, 20:01).

Berdasarkan uraian konsep di atas maka dapat disimpulkan bahwa perbuatan korupsi tidak dapat dilepaskan dari penggunaan kekuasaan dari para pelakunya sebagaimana teori dan praktik yang terjadi di banyak negara termasuk Indonesia. Menurut Klitgaard korupsi merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Pada kenyataannya korupsi banyak melibatkan para pejabat publik, contoh korupsi APBD di Surabaya yang mengakibatkan pimpinan dewan masuk tahanan dan banyak korupsi lain yang pelakunya justru para pejabat yang berkuasa. Dengan demikian benar kata Acton bahwa kekuasaan cenderung korup dalam arti

korupsi hanya dilakukan oleh para penguasa yang menyalahgunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi, oleh sebab itu perlu adanya larangan monopoli kekuasaan dan tindakan nyata pemberantasan korupsi melalui langkah-langkah pencegahan seperti kontrol dan pengawasan secara ketat terhadap para aparatur negara guna menciptakan pemerintahan yang baik sebagaimana prinsip *good governance* yaitu adanya akuntabilitas publik, transparansi dan partisipasi dari masyarakat dalam penegakan hukum.

Bagian Keenam

Membongkar Kejahatan Korupsi di Kota Surabaya

A. Surabaya dan Birokrasinya

Kota Surabaya merupakan kota nomor dua terbesar di Indonesia setelah DKI Jakarta. Secara monografis, kota Surabaya terletak di pantai utara pulau Jawa (selat Madura) pada garis bujur timur 112o36 s/d 112o54 dan garis lintang selatan 07o21 pada ketinggian 3 – 6 meter. Kota Surabaya dikenal cukup panas karena suhu temperaturnya mencapai 35,4o dan temperatur minimum 23,4 %.

Luas wilayah Kota Surabaya 326,37 Km2 terdiri dari 31 kecamatan dan 163 kelurahan. Kota ini berbatasan sebelah utara dengan Selat Madura, sebelah Selatan Kabupaten Sidoarjo, sebelah Timar Selat Madura, dan sebelah Barat Kabupaten Gresik.

Di Jawa Timur, Kota Surabaya merupakan ibu kota dengan jumlah penduduk terpadat. Sampai Oktober tahun 2001 saja, total jumlah penduduk kota Surabaya

mencapai 2.447.626 terdiri dari 1.221.609 laki-laki dan 1.226.017 perempuan. Jumlah ini masih ditambah dengan penduduk musiman yang pada akhir tahun 2001 saja mencapai 7.908 orang.

Sebagaimana kota-kota lainnya, kota Surabaya juga memiliki visi dan misi. Visi kota Surabaya saat peniliti melakukan riset waktu itu adalah: “Surabaya Metropolitan Madani 2010”. Visi Kota Surabaya tersebut dijabarkan dalam lima misi, yaitu:

1. Mendorong pengembangan kualitas sumber daya manusia, baik dalam kesatuan masyarakat maupun kesatuan pemerintahan melalui peningkatan profesioanlisme dan penguasaan ilmu dan teknologi menuju era globalisasi.
2. Mewujudkan tatanan sosial politik yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi, peran serta publik, pemberdayaan publik dan gender menuju terciptanya rasa aman bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat dengan didukung oleh penegakan hukum.
3. Mewujudkan organisasi pemerintahan yang memegang teguh nilai-nilai pelayanan publik (*public services*) dan akuntablitas publik (*public accountability*) yang didukung oleh upaya restrukturisasi birokrasi menuju peningkatan kinerja kelembagaan dan pengelolaan keuangan daerah yang lebih efisien dan efektif.
4. Meningkatkan secara optimal utilisasi publik maupun sarana dan prasarana perkotaan yang bercirikan metropolitan untuk mewujudkan *city services* melalui penciptaan tata ruang dan sistem transportasi yang terpadu dan berkelanjutan untuk mendukung kecukupan mobilitas warga kota.
5. Mengembangkan wawasan pembangunan kota berbasis BUDI PAMARINDA (Budaya, Pendidikan, Pariwisata,

Maritim, Industri dan Perdagangan) melalui peningkatan kerjasama antar daerah yang saling menguntungkan guna mendukung persatuan dan kesatuan bangsa serta mendorong pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Secara administratif wilayah keja pemerintah kota Surabaya terbagi dalam 31 kecamatan, sebagaimana matrik data berikut ini:

Tabel 6.1: Wilayah Kerja Pemerintah Kota Surabaya

NO	KECAMATAN	JUMLAH KELURAHAN	JML RW	JML RT
1	Genteng	5	62	318
2	Bubutan	5	52	407
3	Tegal Sari	5	58	355
4	Simokerto	5	61	372
5	Tambak Sari	6	73	603
6	Gubeng	6	63	513
7	Krembangan	5	47	393
8	Semampir	5	72	567
9	Pabean Cantikan	5	52	532
10	Wonokromo	6	58	511
11	Sawahan	6	71	553
12	Tandes	12	49	170
13	Karang Pilang	4	41	219
14	Wonocolo	5	41	219
15	Rungkut	6	63	323
16	Sukolilo	7	65	325
17	Kenjeran	4	48	320
18	Benowo	5	24	119
19	Lakarsantri	6	30	131
20	Mulyorejo	6	50	252
21	Tenggilis Mejoyo	5	25	123
22	Gunung Anyar	4	23	123
23	Jambangan	4	23	108
24	Gayungan	4	23	159
25	Wiyung	4	29	143
26	Dukuh Pakis	4	29	147

27	Asem Rowo	5	15	243
28	Suko Manunggal	5	34	243
29	Bulak	5	21	116
30	Pakal	5	28	141
31	Sambi Kerep	4	32	116

Sumber data: diolah dari Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002.

Wilayah administrasi tersebut dalam pengelolaannya di bawah kendali birokrasi. Istilah birokrasi sebagaimana pertama kalinya dikenalkan oleh Weber memiliki ciri dimensi struktural yaitu memiliki hirarki kewenangan yang jelas, adanya pembagian kerja atas dasar spesialisasi fungsional, adanya sistem pengaturan hak dan kewajiban dari para pejabat, adanya hubungan antar pribadi yang impersonal dan adanya seleksi serta informasi pegawai atas dasar kompetensi teknis (Zauhar, 1987: 87). Birokrasi pemerintah Kota Surabaya sebagaimana pemerintah kota yang lainnya di Indonesia, terdiri dari unsur sekda, beberapa bagian dan dinas baik vertikal maupun horisontal sebagaimana berikut ini: Walikota, Wakil Walikota, Sekretaris Daerah, Asisten Tata Praja, Asisten Administrasi Pembangunan. (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002.)

Sementara jajaran pejabat bagian pemerintahan kota Surabaya terdiri dari:

1. Kepala Bagian Pemerintahan
2. Kepala Bagian Hukum
3. Kepala Bagian Organisasi
4. Plt Kepala Bagian Kepegawaian
5. Kepala Bagian Perlengkapan
6. Kepala Bagian Perekonomian
7. Kepala Bagian Bina Pembangunan
8. Kepala Bagian Keuangan

9. Plt Kepala Bagian Umum. (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002.)

Sedangkan untuk jajaran dinas terdiri dari :

1. Kepala Dinas Bina Marga & Utilitas Kota
2. Kepala Dinas Kebersihan
3. Kepala Dinas Pertamanan
4. Kepala Dinas Pengendalian & Penanggulangan Banjir
5. Kepala Dinas Tata Kota
6. Plt Kepala Dinas Bangunan
7. Kepala Dinas Pemadam Kebakaran
8. Kepala Dinas Kesehatan
9. Kepala Dinas Pendidikan
10. Kepala Dinas Pemantapan Pangan
11. Kepala Dinas Perhubungan
12. Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penenaman Modal
13. Kepala Dinas Koperasi dan UKM
14. Kepala Dinas Tenaga Verja dan Mobilitas Penduduk
15. Kepala Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil
16. Kepala Dinas Pendapatan
17. Kepala Dinas Pariwisata
18. Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi
19. Kepala Dinas Social dan Pemberdayaan Perempuan
20. Kepala Dinas Lingkungan Hidup
21. Kepala Dinas Polisi Pamong Praja
22. Kepala Dinas Pengelolaan & Rumah
23. Kepala Dinas Pertanahan
24. Plt Kepala Bapekko
25. Kepala Badan Pengawas
26. Kepala Bakesbang & Linmas
27. Plt Badan Penelitian dan Pengembangan
28. Kepala Kantor Perpustakaan Umum
29. Kepala Kantor Arsip
30. Kepala Kantor Pengolahan Data Elektronik

31. Kepala Kantor Kas (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002)

Pada saat terjadinya kasus korupsi APBD di kota Surabaya, Walikota Surabaya dijabat oleh SS dan Ketua DPRD waktu itu adalah MB dengan total jumlah anggota DPRD sebanyak 45 orang. Berikut susunan pimpinan DPRD Kota Surabaya yakni: seorang ketua DPRD, tiga orang wakil ketua dan lima orang ketua komisi, A sampai dengan E. (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002).

Secara struktural DPRD kota Surabaya memiliki empat fraksi besar yakni: ketua fraksi PDIP, PKB, Gabungan, TNI-Polri. (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002)

Untuk menentukan besaran anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), Pemerintah kota Surabaya memiliki 11 orang pimpinan dan anggota panitia anggaran (Pan Ang) yang terdiri dari : ketua, tiga orang wakil ketua, dan tujuh orang anggota. (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002)

Selain terdapat panitia anggaran pemerintah Kota Surabaya juga memiliki panitia musyawarah (Panmus) yang terdiri dari 13 orang, pimpinan dan anggota yaitu: ketua, tiga wakil ketua dan sembilan anggota. (Buku Kerja Pemkot Surabaya, 2002)

B. Kasus Korupsi APBD di Kota Surabaya

Kasus korupsi APBD di kota Surabaya terjadi antara tahun 2000 sampai 2001 dengan melibatkan Ketua DPRD MB, Wakil Ketua DPRD AB dan sekretaris kota Surabaya MY. Korupsi ini dilakukan dengan modus operandi antara lain; a) legislatif menyerobot anggaran eksekutif, b) menyalahi prosedur pencairan dana, c) menggunakan kuitansi untuk pembayaran proyek fiktif, d)

menggunakan pos anggaran tidak tersangka untuk bantuan bencana alam dan dana sosial bagi kepentingan legislatif, kemudian e) uang hasil korupsi dibagi-bagikan kepada 36 anggata dewan. Akibat korupsi ini maka negara mengalami kerugian sebesar Rp 2.727.750.000 dan hanya berhasil menyita barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp 80.994.000 (delapan puluh juta sembilan ratus sembilan puluh empat ribu rupiah) dan 36 lembar sertifikat deposito Bank Mandiri atas nama 36 orang anggota DPRD Kota Surabaya senilai Rp 900.000.000 (sembilan ratus juta rupiah) dikembalikan kepada pemerintah kota Surabaya. Pengadilan Tinggi Jawa Timur yang mengadili perkara ini di tingkat banding mengadili MB dengan hukuman penjara 1 tahun, sementara sekretaris kota MY, hanya dihukum 9 bulan dan wakil ketua DPRD AB hanya menjalani masa tahanan 89 hari (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Sebagaimana dakwaan Jaksa Penuntut Umum tanggal 4 April 2003 No. Reg. Perk: PDS-01/SBAYA/02/2003 bahwa terdakwa MB selaku ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Surabaya periode 1999-2004 baik bertindak sendiri-sendiri ataupun bersama-sama dengan AB selaku wakil ketua DPRD kota Surabaya dan MY, selaku sekretaris kota Surabaya (dua nama terakhir perkaranya diajukan ke persidangan secara terpisah) pada tanggal 14 Desember 2000 sampai dengan tanggal 7 Desember 2001 atau setidak-tidaknya pada waktu lain antara tahun 2000 sampai dengan tahun 2001 bertempat di gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Surabaya Jl Yos Sudarso No. 18-22 Surabaya atau setidak-tidaknya pada suatu tempat tertentu lainnya namun masih termasuk dalam daerah hukum Pengadilan Negeri Surabaya telah melakukan, menyuruh lakukan atau turut serta melakukan beberapa perbuatan yang masing-masing merupakan kejahatan namun ada hubungannya

sedemikian rupa hingga harus dipandang sebagai satu perbuatan berlanjut secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sejumlah Rp 2.727.750.000 (dua milyar tujuh ratus dua puluh tujuh juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) yang dilakukan oleh terdakwa.

1. Modus Operandi Korupsi

Sesuai dengan keputusan DPRD kota Surabaya nomor: 54 tahun 1999 tanggal 8 Nopember 1999 tentang peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Surabaya, peraturan daerah nomor 11 tahun 2000 tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kota Surabaya tahun 2001 dan peraturan daerah nomor 8 tahun 2001 tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja derah (APBD) kota Surabaya tahun 2001, antara lain mengatur:

a. Bahwa anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (APBD) ditetapkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dicantumkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) begitu pula mengenai perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah (pasal 44 ayat 3 dan pasal 141 keputusan DPRD kota Surabaya nomor 54 tahun 1999);

b. Bahwa pembagian anggaran belanja yang diperuntukkan bagi legislatif (DPRD dan sekretariat DPRD) mauipun bagi eksekutif diwujudkan dalam pembagian pos belanja masing-masing sehingga anggaran hanya dapat digunakan untuk legislatif atau eksekutif sesuai pembagian pos belanja masing-

masing (lampiran IV peraturan daerah nomor 11 tahun 2000 dan lampiran A.IX/R peraturan daerah nomor 8 tahun 2001).

Namun kenyataannya ketentuan tersebut tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh terdakwa dan karena itu terdakwa telah melakukan perbuatan melawan hukum, yaitu:

a. Menggunakan kuitansi fiktif

Terdakwa telah mengajukan surat permintaan pencairan dana anggaran eksekutif dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kota Surabaya tahun 2001 kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya disertai kuitansi-kuitansi fiktif yaitu:

1) Pada tanggal 31 Januari 2001 terdakwa telah menandatangani surat nomor 903/77/402.04/2001 yang ditujukan kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya untuk mencairkan dana anggaran pada pos pasal 2.2.3.1049 sebesar Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan pos pasal 2.2.3.1084 sebesar Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) padahal terdakwa mengetahui dana pada pos pasal 2.2.3.1049 dan 2.2.3.1084 tersebut di atas adalah diperuntukkan bagi anggaran eksekutif dan bukan anggaran legislatif. Selain itu terdakwa telah menandatangani 2 (dua) lembar kuitansi masing-masing tanggal 01 Pebruari 2001 seolah-olah telah menerima uang sejumlah masing-masing Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) padahal sewaktu menandatangani

kuitansi tersebut uang belum diterima oleh terdakwa karena harus melalui prosedur pencairan dan kuitansi penerimaan uang tersebut seharusnya diserahkan setelah menerima uang sebagai pertanggungjawaban. Di samping itu terdakwa telah mencantumkan dalam kuitansi pertama yang ditandatanganinya bahwa penerimaan uang Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) untuk pembayaran biaya berkenaan dengan koordinasi pengelolaan keuangan untuk DPRD kota Surabaya dan pada kuitansi yang kedua untuk pembayaran biaya operasional dan koordinasi pelaksanaan pengendalian proyekuntuk DPRD kota Surabaya padahal masing-masing kegiatannya tidak ada dan peruntukannya yang ditulis terdakwa dalam kuitansi tersebut tidak sesuai dengan peruntukan dana pos anggaran pasal 2.2.3.1049 dan 2.2.3.1084 karena dana pos anggaran pasal 2.2.3.1049 adalah untuk biaya administrasi keuangan belanja barang pos sekretariat daerah kota Surabaya dan pos anggaran pasal 2.2.3.1084 adalah untuk biaya operasional belanja lain-lain pos sekretariat derah kota Surabaya; selanjutnya terdakwa menandatangani surat nomor 903/404/402.04/2001 yang ditujukan kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya untuk mencairkan dana anggaran pada pos pasal 2.2.3.1049 sebesar Rp 122.750.000 (seratus dua puluh dua juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) dan pos pasal 2.2.3.1084 sebesar 100.000.000 (seratus juta rupiah) padahal terdakwa mengetahui dana pada pos pasal 2.2.3.1049 dan 2.2.3.1084 tersebut di atas adalah

diperuntukkan bagi anggaran eksekutif dan bukan anggaran legislatif. Selain itu terdakwa telah menandatangani 2 (dua) lembar kuitansi masing-masing tanggal 22 Juni 2001 seolah-olah telah menerima uang sejumlah masing-masing Rp 122.750.000 (seratus dua puluh dua juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) dan Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah) padahal sewaktu menandatangani kuitansi tersebut uang belum diterima oleh terdakwa karena harus melalui prosedur pencairan dan kuitansi penerimaan uang tersebut seharusnya diserahkan setelah menerima uang sebagai pertanggungjawaban. Di samping itu terdakwa telah mencantumkan dalam kuitansi pertama yang ditandatanganinya bahwa penerimaan uang Rp 122.750.000 (seratus dua puluh dua juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) untuk pembayaran biaya berkenaan dengan koordinasi pengelolaan keuangan untuk DPRD kota Surabaya dan pada kuitansi yang kedua sebesar Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah) untuk pembayaran biaya operasional dan koordinasi pelaksanaan pengendalian proyek untuk DPRD kota Surabaya padahal masing-masing kegiatannya tidak ada dan peruntukan yang ditulis terdakwa dalam kuitansi tersebut tidak sesuai dengan peruntukan dana pos anggaran pasal 2.2.3.1049 dan 2.2.3.1084, karena dana pos anggaran pasal 2.2.3.1049 adalah untuk biaya administrasi keuangan belanja barang pos sekretariat daerah kota Surabaya dan dana pos anggaran pasal 2.2.3.1084 adalah untuk biaya operasional

belanja lain-lain pos sekretariat daerah kota Surabaya.

2) Pada tanggal 15 Agustus 2001 terdakwa telah menandatangani surat nomor 903/555/402.04/2001 yang ditujukan kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya untuk mencairkan dana anggaran pada pos pasal 2.15.1.1151 sebesar Rp 1.200.000.000 (satu milyar dua ratus juta rupiah) padahal terdakwa mengentahui dana pada pos pasasl 2.15.1.1151 tersebut di atas adalah diperuntukkan bagi anggaran eksekutif dan bukan anggaran legislatif. Selain itu terdakwa telah menandatangani 1 (satu) lembar kuitansi tanggal 16 Agustus 2001 seolah-olah telah menerima uang sejumlah Rp 1.200.000.000 (satu milyar dua ratus juta rupiah) padahal sewaktu menandatangani kuitansi tersebut uang belum diterima oleh terdakwa karena harus melalui prosedur pencairan dan kuitansi penerimaan uang tersebut seharusnya diserahkan setelah menerima uang sebagai pertanggungjawaban. Di samping itu terdakwa telah mencantumkan dalam kuitansi yang ditandatanganinya bahwa penerimaan uang Rp 1.200.000.000 (satu milyar dua ratus juta rupiah) untuk pembayaran bantuan keselamatan kerja dan tunjangan hari tua untuk pimpinan dan anggota DPRD kota Surabaya padahal kegiatannya tidak ada dan peruntukan yang ditulis terdakwa dalam kuitansi tersebut tidak sesuai dengan peruntukan dana pos anggaran pasal 2.15.11.1151 karena dana pos anggaran pasal 2.15.1.1151 adalah untuk pengeluaran yang tidak disangka pada pos

pengeluaran tidak disangka yaitu untuk penanganan bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak disangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.

3) Pada tanggal 12 Oktober 2001 terdakwa meminta kepada AB untuk menandatangani surat nomor 903/744/402.3/2001 yang ditujukan kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya untuk mencairkan dana anggaran pada pos pasal 2.14.1.1135 sebesar Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan pos pasal 2.2.3.1084 sebesar Rp 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah) padahal terdakwa mengetahui dana pada pos pasal 2.14.1.1135 dan 2.2.3.1084 tersebut di atas adalah diperuntukkan bagi anggaran eksekutif dan bukan anggaran legislatif. Selain itu terdakwa meminta kepada AB untuk menandatangani 2 (dua) lembar kuintasi masing-masing tanggal 19 Oktober 2001 seolah-olah telah menerima uang sejumlah masing-masing Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan Rp 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah) padahal sewaktu menandatangani kuitansi tersebut uang belum diterima oleh AB karena harus melalui prosedur pencairan dan kuintasi penerimaan uang tersebut seharusnya diserahkan setelah menerima uang sebagai pertanggungjawaban. Di samping itu AB telah mencantumkan dalam kuitansi pertama yang ditandantanganinya bahwa penerimaan uang Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) untuk pembayaran bantuan penunjang kegiatan kemasyarakatan untuk DPRD kota Surabaya dan

pada kuitansi yang kedua Rp 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah) untuk pembayaran bantuan operasional pengendalian proyek untuk DPRD kota Surabaya padahal masing-masing kegiatannya tidak ada dan peruntukan yang ditulis AB dalam kuitansi tersebut tidak sesuai dengan peruntukan dana pos anggaran pasal 2.1.1.1135 dan 2.2.3.1084 karena dana pos anggaran 2.14.1.1135 adalah untuk bantuan organisasi-organisasi sosial pos pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain dan dana pos anggaran pasal 2.2.3.1084 adalah untuk biaya operasional belanja lain-lain pos Sekretariat Daerah Kota Surabaya.

4) Pada tanggal 7 Nopember 2001 terdakwa telah menandatangani surat nomor 903/822.402.3/2001 yang ditujukan kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya untuk mencairkan dana anggaran pada pos pasal 2.2.3.1084 sebesar Rp 140.000.000 (seratus empat puluh juta rupiah) dan pos pasal 2.2.3.1049 sebesar Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) padahal terdakwa mengetahui dana pada pos pasal 2.2.3.1084 dan 2.2.3.1049 tersebut di atas adalah diperuntukkan bagi anggaran eksekutif dan bukan anggaran legislatif. Selain itu terdakwa telah menandnatangi 2 (dua) lembar kuitansi masing-masing tanggal 7 Nopember 2001 seolah-olah telah menerima uang sejumlah masing-masing Rp 140.000.000 (seratus empat puluh juta rupiah) dan Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) padahal sewaktu menandatangani kuitansi tersebut uang belum diterima oleh

terdakwa karena harus melalui prosedur pencairan dan kuitansi penerimaan uang tersebut seharus diserahkan setelah menerima uang sebagai pertanggungjawaban. Di samping itu terdakwa telah mencantumkan dalam kuitansi pertama yang ditandantanganinya bahwa penerimaan uang Rp 140.000.000 (seratus empat puluh juta rupiah) untuk pembayaran biaya operasional dan koordinasi pelaksanaan pengendalian proyek untuk DPRD kota Surabaya dan pada kuitansi yang kedua untuk pembayaran biaya berkenaan dengan koordinasi pelaksanaan APBD tahun 2001 untuk DPRD kota Surabaya padahal masing-masing kegiatannya tidak ada dan peruntukan yang ditulis terdakwa dalam kuitansi tersebut tidak sesuai dengan peruntukan dana pos anggaran pasal 2.2.3.1084 dan 2.2.3.1049 karena dana pos anggaran pasal 2.2.3.1084 adalah untuk biaya operasioonal belanja lain-lain pos sekretariat daerah kota Surabaya dan dana pos anggaran pasal 2.2.3.1049 adalah untuk biaya administrasi keuangan belanja barang pos sekretariat daerah kota Surabaya.

5) Pada tanggal 30 Nopember 2001 terdakwa telah menandatangani surat nomor 903/898/402.3/2001 yang ditujukan kepada Walikota Surabaya Cq. Sekretaris Kota Surabaya untuk mencairkan dana anggaran dengan tidak menyebutkan pos pasal dalam APBD sebesar Rp 115.000.000 (seratus lima belas juta rupiah) selain itu terdakwa telah menandatangani 1 (satu) lembar kuitansi tanggal 6 Desember 2001 seolah-olah telah menerima uang sejumlah Rp

115.000.000 (seratus lima belas juta rupiah) padahal sewaktu menandatangi kuitansi tersebut uang belum diterima oleh terdakwa karena harus melalui prosedur pencairan dan kuitansi penerimaan uang tersebut seharusnya diserahkan setelah menerima uang sebagai pertanggungjawaban. Di samping itu terdakwa telah mencantumkan dalam kuitansi yangt ditandantanginya bahwa penerimaan uang Rp 115.000.000 (seratus lima belas juta rupiah) untuk pembayaran bantuan penunjang kegiatan kemasyarakatan untuk DPRD kota Surabaya padahal kegiatannya tidak ada.

b. Menggunakan disposisi pencairan tanpa register

Selanjutnya terdakwa menyampaikan surat dan kuitansi yang dibuat secara melawan hukum sebagaimana diuraikan di atas kepada MY selaku sekretaris kota Surabaya melalui S (Kasubag keuangan DPRD kota Surabaya) dan dengan tanpa diregister terlebih dahulu pada sub bagian tata usaha bagian umum sekretariat kota Surabaya, MY langsung membuat disposisi pada surat-surat tersebut kepada Kabag keuangan pemkot Surabaya pada prinsipnya menyetujui dicairkannya dana yang diminta oleh terdakwa, padahal MY mengetahui bahwa dana yang diminta untuk dicairkan oleh terdawka tersebut bukan dana dari pos anggaran APBD kota Surabaya tahun 2001 yang diperuntukkan legislatif. Mudahnya persetujuan atas permintaan pencairan dana yang diminta terdakwa oleh MY tersebut karena sebelumnya telah ada pembicaraan antara terdakwa dengan MY antara lain pembicaraan tanggal 14 Desember 2000

sesaat setelah selesai rapat panitia anggaran (di luar forum rapat panitia anggaran) di kantor DPRD kota Surabaya yang menyepakati bahwa terdakwa akan mengambil dan menggunakan dana dari pos anggaran eksekutif pada APBD kota Surabaya tahun 2001.

c. Mengeluarkan surat perintah membayar giro

Setelah surat-surat permintaan pencairan dana tersebut didisposisi oleh MY selanjutnya surat tersebut dibawah langsung oleh S kepada P (Kabag keuangan pemkot Surabaya), namun karena P merasa ragu (pada penerimaan disposisi untuk surat yang pertama nomor 903/77/402.04/2001 tanggal 31 Januari 2001) kemudian P menghadap dan menanyakan kepada MY dan MY memerintakan kepada P untuk segera memenuhi permintaan terdakwa guna membayar sebagaimana jumlah yang diminta. Selanjutnya P menerbitkan surat perintah membayar giro atau SPM secara bertahap pada setiap pengajuan yang besarnya sesuai yang diminta oleh terdawka sebagai berikut:

1) SPM Giro No. 0385/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 dan SPM Giro No. 0386/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 atas pengajuan surat Nomor 903/77/402.04/2001 tanggal 31 Januari 2001.
2) SPM Giro No. 5222/RT/2001 tanggal 22 Juni 2001 sebesar Rp 122.750.000 tanggal 22 Juni 2001 sebesar Rp 122.750.000 dan SPM Giro No. 5236/RT/2001 tanggal 25 Juni 2001 sebesar Rp 100.000.000 atas persetujuan surat nomor 903/404/402.04/2001 tanggal (tidak bertanggal).

3) SPM Giro No. 7347/RT/2001 tanggal 21 Agustus 2001 sebsar Rp 1.200.000.000 ata pengajuan surat Nomor 903/555/402.04/2001 tanggal 15 Agustus 2001.
4) SPM Giro No. 9693/RT/2001 tanggal 22 Oktober 2001 sebesar Rp 200.000.000 dan No. 9700/RT/2001 tanggal 22 Oktober 2001 sebesar Rp 150.000.000 atas pengauan surat Nomor 903/744/402.3/2001 tanggal 12 Oktober 2001.
5) SPM Giro No 10555/RT/2001 tanggal 8 Nopember 2001 sebesar Rp 200.000.000 dan SPM Giro No. 10597/RT/2001 tanggal 9 Nopember 2001 sebesar Rp 140.000.000 ata pengajuan surat No. 903/822/402.3/2001 tanggal 7 Nopember 2001.
6) SPM Giro No. 12146/RT/2001 tanggal 7 Desember 2001 sebesar Rp 115.000.000 atas pengajuan surat No. 903/898/402.3/2001 tanggal 30 Nopember 2001.
7) Seluruh SPM Giro yang telah diterbitkan oleh P tersebut nilainya sebesar Rp 2.727.750.000 (dua milyar tujuh ratus dua puluh tujuh juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).

d. Menggunakan surat kuasa pencairan SPM

Setelah SPM Giro tersebut diterbitkan oleh P dan telah diterima di Bank Jatim Cabang Utama Surabaya, selanjutnya terdakwa MB memberikan kuasa kepada S (Kasubag keuangan DPRD kota Surabaya) secara bertahap untuk mengambil/menandantangani dan mencairkan SPM Giro yang dananya telah masuk secara tunai pada Bank Jatim Cabang Utama Surabaya atas nama MB ketua DPRD kota Surabaya yaitu:

1) Surat kuasa tanggal 5 Pebruari 2001 untuk mengambul/menandatangani dan mencairkan uang SPMU No. 0385/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 dan SPMU No. 0386/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000.
2) Surat kuasa tanggal 25 Juni 2001 untuk mengambil/menandatangani dan mencairkan uang SPMU No. 5236/RT/2001 tanggal 25 Juni 2001 sebesar Rp 100.000.000.
3) Surat kuasa tanggal 21 Agustus 2001 untuk mengambil/menandantangani dan mencairkan uang SPMU No. 7347/RT/2001 tanggal 21 Agustus 2001 sebesar Rp 1.200.000.000.
4) Surat kuasa tanggal 8 Nopember 2001 untuk mengambil/menandantangani dan mencairkan uang SPMU No. 10555/RT/2001 tanggal 8 Nopember 2001 sebesar Rp 200.000.000.
5) Surat kuasa tanggal 14 Nopember 2001 untuk mengambil/menandantangani dan mencairkan uang SPMNU No. 10597/RT/2001 tanggal 9 Nopember 2001 sebesar Rp 140.000.000.
6) Surat kuasa tanggal 7 Desember 2001 untuk mengambil/menandatangani dan mencairkan uang SPMU Nomor 12146/RT/2001 tanggal 7 Desember 2001 sebesar Rp 115.000.000.
7) Sedangkan untuk mengambil/menandatangani dan mencairkan SPMU No 9693/RT/2001 tanggal 22 Oktober 2001 sebesar Rp 200.000.000 dan No 9700/RT/2001 tanggal 22 Oktober 2001 sebesar Rp 150.000.000 surat kuasa kepada S ditandatangani AB tanggal 22 Oktober 2001 atas permintaan terdakwa MB guna mencairkan SPM Giro yang dananya

masuk secara tunai pada Bank Jatim Cabang Utama Surabaya atas nama AB wakil ketua DPRD kota Surabaya. Kemudian setelah SPM Giro dicairkan secara bertahap, terdakwa MB secara lisan memerintahkan S untuk membagi-bagikan uang tersebut antara lain untuk terdakwa sendiri yang seluruhnya berjumlah Rp 218.700.000 (dua ratus delapan belas juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah), AB yang seluruhnya berjumlah Rp 98.300.000 (sembilan puluh delapan juta tiga ratus ribu rupiah), MY sebesar Rp 75.000.000 (tujuh puluh lima juta rupiah), untuk anggota DPRD kota Surabaya lainnya berjumlah Rp 2.205.200.000 (dua milyar dua ratus lima juta dua ratus ribu rupiah), untuk S (Kasubag keuangan DPRD kota Surabaya) sebesar Rp 5.994.000 (lima juta sembilan ratus sembilan puluh empat ribu rupiah) dan selebihnya sebear Rp 124.556.000 (seratus dua puluh empat juta lima ratus lima puluh enam ribu rupiah) dipergunakan untuk keperluan lainnya diantaranya untuk biaya iklan ucapan selamat atas terpilihnya MB sebagai ketua asosiasi pimpinan DPRD seluruh Indonesia.

2. Memperkaya diri sendiri

Dari rangkaian perbuatan melawan hukum sebagaimana diuraikan di atas, terdakwa MB telah memperkaya dirinya sendiri sejumlah 218.700.000 (dua ratus delapan belas juta tujuh ratus ribu rupiah) dan orang lain, yaitu AB sejumlah Rp 98.300.000 (sembilan puluh delapan juta tiga ratus ribu rupiah), MY sebesar Rp 75.000.000 (tujuh puluh lima juta rupiah), S (Kasubag keuangan DPRD kota Surabaya) sejumlah Rp

5.994.000 (lima juta sembilan ratus sembilan puluh empat ribu rupiah), anggota DPRD kota Surabaya lainnya yang keseluruhannya berjumlah Rp 2.205.200.000 (dua milyar dua ratus lima juta dua ratus ribu rupiah) atau kurang lebih sejumlah uang tersebut

3. Merugikan Keuangan Negara

Perbuatan terdakwa dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara Cq. pemerintah kota Surabaya sebesar Rp 2.727.750.000 (dua milyar tujuh ratus dua puluh tujuh juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) atau kurang lebih sejumlah uang tersebut. Perbuatan terdakwa diatur dan diancam pidana dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang No 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 jos pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo pasal 64 ayat (1) KUHP.

Bahwa terdakwa MB dalam kedudukannya selaku ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Surabaya periode 1999-2004 yang disyahkan berdasarkan surat keputusan Gubernur kepala daerah tingkat I Jawa Timur nomor: 171.402/40/012/1999 tanggal 7 September 1999, baik bertindak sendiri ataupun bersama-sama dengan AB selaku wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Surabaya dan MY selaku sekretaris kota Surabaya (dua nama terakhir perkaranya diajukan ke persidangan secara terpisah) pada waktu dan tempat sebagaimana diuraikan dalam dakwaan primer telah melakukan, menyuruh lakukan atau turut serta melakukan beberapa perbuatan yang masing-masing merupakan kejahatan namun ada hubungannya sedemikian rupa sehingga harus dipandang sebagai satu perbuatan berlanjut

dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dilakukan oleh terdakwa dengan cara sebagai berikut;

Berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Surabaya nomor 54 tahun 1999 tanggal 8 Nopember 1999 tentang peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Surabaya, ditentukan antara lain sebagai berikut:

a. Pasal 4 DPRD mempunyai tugas dan wewenang;
   1) Bersama dengan kepala daerah menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (pasal 4 huruf d);
   2) Melaksanakan pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (pasal 4 huruf e ke-3)
b. Pasal 44 Hak Menentukan Anggaran Belanja DPRD;
   1) Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya setiap tahun anggaran DPRD berhak menentukan anggaran belanja DPRD,
   2) Penyusunan anggaran pembiayaan DPRD, disusun oleh DPRD dibantu Sekretariat DPRD,
   3) Anggaran DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD dan dicantumkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah,
c. Pasal 60, Pimpinan DPRD mempunyai tugas;
   1) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja Ketua dan Wakil Ketua,
   2) Memimpin rapat panitia musyawarah dalam menetapkan acara rapat-rapat DPRD serta pelaksanaannya,

3) Memipimpin rapat DPRD dengan mejaga agar peraturan tata tertib dilaksanakan dengan seksama, memberi izin berbicara dan menjaga agar pembicaraan dapat menyampaikan pandangannya dengan tidak terganggu,
4) Meyimpulkan hasil pembahasan dalam rapat yang dipimpinnya,
5) Melaksanakan keputusan-keputusan rapat,
6) Menyampaikan keputusan rapat kepada pihak-pihak yang bersangkutan,
7) Memberitahukan hasil musyawarah yang dianggap perlu kepada kepala daerah
8) Mengadakan koordinasi dengan kepala daerah;
   a. Ayat (1): Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru kepala daerah wajib menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan lampiran selengkapnya dengan nota keuangan kepada DPRD,
   b. Ayat (2): Pimpinan DPRD menyerahkan nota keuangan dan rancana peraturan daerah tentang RAPED beserta lampirannya sebagaimana dimaksud ayat (1) kepada panitia anggaran untuk memperoleh pendapatnya,
   c. Ayat (3): Pendapat panitia anggaran sebagaimana dimaksud ayat (1) diserahkan kepada komisi-komisi sebagai bahan pembahasan,
   d. Ayat (4): Pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) mengikuti ketentuan pasal 129 sampai dengan pasal 135:
9) Pasal (4):

Ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 139 dan pasal 140 berlaku juga bagi pembahasan rancangan peraturan daerah mengenai perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan ketentuan terebut di atas telah ditentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak untuk menentukan anggaran belanja DPRD yang terlebih dahulu ditetapkan dengan keputusan DPRD dan dicantumkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kota Surabaya begitu juga berhak untuk mengajukan perubahan anggaran belanja (PAK) yang proses selanjutnya mengikuti ketentuan pengajuan anggaran belanja DPRD, akan tetapi terdakwa telah menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan selaku ketua DPRD kota Surabaya dengan cara terdakwa telah mengajukan surat permintaan pencairan dana anggaran eksekutif dalam anggaran pendapatan dan belaja daerah (APBD) kota Surabaya tahun 2001 kepada Walikota Cq. Sekretaris kota Surabaya disertai kuitansi-kuitansi fiktif, padahal seharusnya terdakwa tidak berwenang menandantangi dan mengajukan surat permintaan pencairan dana tersebut karena surat-surat yang terdakwa ajukan tersebut tidak pernah diputuksan dalam rapat-rapat DPRD kota Surabaya, antara lain rapat panitia anggaran, rapat panitia musyawarah, rapat paripurna, rapat pimpinan DPRD, yaitu (poin a sampai f), selanjutnya terdakwa menyampaikan surat dan kuitansi yang dibuat tidak sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diuraikan di atas.

Setelah surat-surat permintaan pencairan dana tersebut didisposisi oleh MY selanjutnya surat tersebut dibawah langsung oleh S kepada P (Kabag keuangan pemkot Surabaya). Selanjutnya P menerbitkan / mengeluarkan surat perintah membayar giro atau SPM giro secara bertahap pada setiap pengajuan yang besarnya sesuai yang diminta oleh terdakwa seperti telah disebutkan di atas, selanjutnya SPM giro tersebut diterbitkan oleh P dan telah diterima di Bank Jatim Cabang Utama Surabaya, lalu terdakwa MB memberikan kuasa kepada S (Kasubag keuangan DPRD kota Surabaya) dengan memberikan surat kuasa secara bertahap untuk mengambil/menandatangani dan mencairkan SPM giro yang dananya telah masuk secara tunai pada Bank Jatim Cabang Utama Surabaya atas nama MB, ketua DPRD kota Surabaya seperti disebutkan di atas.

Dari rangkain perbuatan terdakwa MB telah menguntungkan dirinya sendiri dan yang lainnya seperti disebutkan di atas yang mana perbuatan terdakwa dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara Cq pemerintah kota Surabaya sebesar Rp 2.727.750.000 (dua milyar tujuh ratus dua puluh tujuh juta tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).

4. Dakwaan Jaksa Penuntut Umum

Perbuatan terdakwa tersebut diatur dan diancam pidana menurut pasal 3 Undang-undang No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 jo pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo pasal 64 ayat (1) KUHP; tuntutan jaksa penuntut umum tanggal 12 Juli 2003 No. Reg. Perk: PDS-01/SBAYA/02/2003 yang pada pokoknya

agar majelis hakim Pengadilan Negeri Surabaya yang memeriksa dan mengadili perkara ini memutuskan:

a. Menyatakan terdakwa MB bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam pasal 3 undang-undang nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan undang-undang nomor 20 tahun 2001 jo pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo pasal 64 ayat (1) KUHP (dakwaan subsidair) dalam suart dakwaan kami tanggal 4 April 2003;
b. Menjatuhkan pidana penjara selama 2 (dua) tahun dikurangi selama ia menjalani masa penahanan, dan membayar denda sebesar Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah) apabila denda tersebut tidak ditunaikan diganti dengan pidana kurangan selama 5 (lima) bulan,
c. Memidana dengan pidana tambahan membayar uang pengganti sebesar Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) apabila uang pengganti tersebut tidak dapat dibayar dalam waktu 1 (satu) bulan karena harta bendanya tidak mencukupi, diganti dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun,
d. Menetapkan agar terdakwa tetap ditahan di dalam rutan,
e. Menetapkan barang bukti berupa surat-surat dan kuitansi dilampirkan dalam berkas perkara, sedangkan uang tunai sebesar Rp 80.994.000 dan 38 lembar sertifikat deposito Bank Mandiri atas nama 36 orang anggota DPRD kota Surabaya senilai Rp 900.000.000 dikembalikan kepada pemerintah Kota Surabaya,
f. Menetapkan agar terdakwa membayar biaya perkara sebesar Rp 7.500 (tujuh ribu lima ratus rupiah).

5. Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur

Salinan resmi putusan Pengadilan Negeri Surabaya tanggal 16 Juli 2003 No 552/Pid.b/2003/PN.Sby yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Surabaya yang amarnya berbunyi sebagai berikut:

a. Menyatakan terdakwa MB yang identitasnya seperti tersebut di atas, tidak terbukti bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan dalam dakwaan primair,
b. Membebaskan terdakwa dari dakwaan tersebut,
c. Menyatakan terdakwa MB tersebut di atas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama dan berlanjut;
d. Menghukum terdakwa dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan dena sebanyak Rp 20.000.000 (dua puluh juta rupiah),
e. Menetapkan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurangan selama 1 (satu) bulan,
f. Memidana dengan pidana tambahan membayar uang pengganti sebesar Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dalam waktu 1 (satu) bulan sejak putusan ini memperoleh kekuatan hukum tetap, dan apabila uang pengganti tersebut tidak dibayar karena harta bendanya tidak mencukupi diganti dengan pidana penjara selama 6 (enam) bulan,

g. Menetapkan bahwa hukuman tersebut dikurangkan sepenuhnya selama terdakwa berada dalam tahanan,
h. Menetapkan terdakwa tetap ditahan di dalam rumah tahanan negera,
i. Menetapkan barang bukti berupa surat-surat tetap dilampirkan berkas perkara,
j. Menetapkan barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp 80.004.000 (delapan puluh juta sembilan ratus sembilan puluh empat ribu rupiah) dan 38 lembar sertifikat deposito Bank Mandiri atas nama 36 orang anggota DPRD Kota Surabaya senilai Rp 900.000.000 (sembilan ratus juta rupiah) dikembalikan kepada Pemerintah Kota Surabaya,
k. Membebankan biaya perkara kepada terdakwa sebesar Rp 7.500 (tujuh ribu lima ratus rupiah).

Akta permintaan banding yang dibuat oleh panitera Pangadilan Negeri Surabaya masing-masing tertanggal 22 dan 23 Juli 2003 yang menerangkan bahwa penasehat hukum terdakwa dan jaksa penuntut umum menyatakan banding terhadap putusan Pengadilan Negeri Surabaya tersebut di atas, permintaan banding itu telah diberitahukan kepada jaksa penuntut umum dan penasehat hukum terdakwa masing-masing pada tanggal 23 Juli 2003 dan tanggal 6 Agustus 2003.

Memori banding dari jaksa penuntut umum tertanggal 5 Agustus 2003. Pemberitahuan untuk memeriksa berkas perkara yang dibuat oleh jurusita pengganti pengadilan Negeri Surabaya yang menerangkan bahwa jaksa penuntut umum dan terdakwa /penasehat hukum terdakwa telah diberitahukan pada tanggal 5 dan 6 Agusuts 2003, mengenai kesempatan

untuk mempelajari berkas perkara di kepaniteraan Pengadilan Negeri Surabaya.

Menimbang bahwa permintaan akan pemeriksanaan dalam tingkat banding yang diajukan oleh kuasa terdakwa dan yang diajukan oleh jaksa penuntut umum telah diajukan dalam tenggang waktu dan cara serta memenuhi syarat-syarat yang ditentukan undang-undang. Oleh karena itu permintaan banding kuasa terdakwa dan jaksa penuntut umum tersebut dapat diterima.

Menimbang bahwa pengadilan tinggi telah mempelajari dan memperhatikan memori banding yang diajukan jaksa penuntut umum, Menimbang bahwa pengadilan tinggi setelah membaca berkas perkara dan surat-surat pemeriksaan persidangan pengadilan negeri berikut putusannya berpendapat bahwa pertimbangan pengadilan negeri dalam mengambil putusannya dalam perkara ini telah benar dan oleh pengadilan tinggi akan diambil alih menjadi pertimbangan sendiri.

Menimbang bahwa akan tetapi pengadilan tinggi merasa perlu untuk memperbaiki putusan pengadilan negeri sekedar mengenai penjatuhan pidana terhadap terdakwa dengan pertimbangan sebagai berikut:

a. Bahwa tujuan penjatuhan pidana bukan semata-mata hanya untuk membalas atau menakutkan terpidana, bahwa meskipun penjatuhan pidana itu pada hakekatnya dimaksudkan untuk menderitakan dan tidak diperkenankan merendahkan martabat manusia, bahwa penjatuhan pidana hendaknya tidak hanya dimaksudkan untuk menderitakan terpidana, akan

tetapi juga dimaksudkan untuk membina terpidana tersebut ke arah masa depan yang lebih baik, menjadikan orang yang baik dan berguna, bahwa bagi terdakwa MB yang belum pernah dihukum dan mempunyai kedudukan yang terhormat di dalam masyarakat, pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan adalah terlalu berat, bahwa oleh karena itu pengadilan tinggi akan menjatuhkan pidana yang sesuai dan dapat dianggap cukup memberi pelajaran dan pembinaan kepada terdakwa sehingga terdakwa dapat memperbaiki diri sehingga menjadi orang yang baik dan berguna dalam menghadapi masa depan yang lebih cerah, bahwa disamping hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan yang telah dipertimbangkan pengadilan negeri pengadilan tinggi masih mendapatkan hal-hal yang dapat meringankan bagi terdakwa yaitu; kerugian negara telah cukup banyak berkurang dengan kembalinya yang tunai sebesar Rp 80.994.000,- dan 38 lembar sertifikat deposito Bank Mandiri atas nama 36 orang anggota DPRD kota Surabaya senilai Rp 900.000.000,-

b. Hasil tindak pidana yang dapat dinikmati terdakwa relatif sedikit (Rp 150.000.000,-).
c. Bahwa mengenai penjatuhan pidana denda disesuaikan dengan ketentuan pasal 3 Undang-undang No 31 tahun 1999 yaitu paling sedikit Rp 50.000.000 sedangkan mengenai pidana tambahan untuk membayar uang pengganti disesuaikan dengan

jumlah yang yang menurut terdakwaa telah dipergunakannya yaitu Rp 150.000.000,-

d. Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas pengadilan tinggi akan memperbaiki putusan pengadilan negeri sekedar mengenai pejatuhan pidana terhadap terdakwa sebagaimana akan tercantum dalam amar putusan berikut ini, dan menguatkan putusan pengadilan negeri selebihnya.
e. Menimbang bahwa terdakwa sekarang berada dalam tahanan dan tidak terdapat alasan untuk mengeluarkan terdakwa maka terdakwa ditetapkan tetap ditahan di dalam rumah tahanan negara,
f. Menimbang bahwa oleh karena terdakwa tetap dinyatakan bersalah dan dijatuhi pidana maka terdakwa dibebankan membayar biaya perkara pada dua tingkat peradilan,
g. Mengingat pasal 3 dan 18 Undang-undang No 31 tahun 1999 jo undang-undang nomor 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, pasal 55 ayat (1) ke 1 dan pasal 64 ayat (1) KUHP serta pasal-pasal lain dalam undang-undang dan peraturan-peraturan yang bersangkutan.

Pengadilan Tinggi Jawa Timur mengadili:

a. Menerima permintaan banding dari terdakwa dan jaksa penuntut umum,
b. Menguatkan putusan Pengadilan Negeri Surabaya tanggal 16 Juli 2003 No: 552/Pid.B/2003/PN.Sby dengan perbaikan sekedar mengenai penjatuhan pidana terhadap terdakwa sehingga amar selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

1) Menyatakan terdakwa MB yang identitasnya seperti tersebut di atas, tidak terbukti bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan dalam dakwaan primer.
2) Membebaskan terdakwa dari dakwaan tersebut.
3) Menyatakan terdakwa MB tersebut di atas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama dan berlanjut.
4) Menghukum terdakwa dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan denda sebanyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).
5) Menetapkan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan.
6) Memidakan dengan pidana tambahan membayar uang pengganti sebesar Rp 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah) dalam waktu 1 (satu) bulan sejak putusan ini memperoleh kekuatan hukum tetap, dan apabila uang pengganti tersebut tidak dibayar karena harta bendanya tidak mencukupi diganti dengan pidana penjara selama 3 (bulan).
7) Menetapkan bahwa hukuman tersebut dikurangkan sepenuhnya selama terdakwa berada dalam tahanan.
8) Menetapkan terdakwa tetap ditahan di dalam rumah tahanan negara.
9) Menetapkan barang bukti berupa surat-surat tetap dilapirkan dalam berkas perkara,
10) Menetapkan barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp 80.994.000 (delapan puluh juta sembilan ratus sembilan puluh empat ribu rupiah) dan 38 lembar sertifikat deposito Bank Mandiri atas nama 36 orang anggota DPRD Kota Surabaya

senilai Rp 900.000.000 (sembilan ratus juta rupiah) dikembalikan kepada pemerintah kota Surabaya.

11) Membebankan kepada terdakwa membayar biaya perkara pada dua tingkat peradilan yang dalam tingkat banding sebesar Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).

Demikianlah diputuskan dalam rapat musyawarah majelis hakim Pengadilan Tinggi Surabaya pada hari Selasa tanggal 28 Oktober 2003 oleh kami, I Gusti Made Lingga, SH wakil ketua Pengadilan Tinggi Surabaya selaku ketua majelis, Hj. Nur Intan Dalimonthe, SH dan Samsul Hadi, SH masing-masing hakum tinggi sebagai hakim anggota yang ditunjuk untuk memeriska dan mengadili perkara ini berdasarkan surat penetapan wakil ketua pengadilan tinggi Jawa Timur di Surabaya tangal 5 September 2003 No 246/PEN.MAJ/2003/PT/SBY putusan mana pada hari itu juga diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum oleh ketua majelis, hakim-hakim angota dengan dihadiri RSy, panitera pengganti tanpa dihadiri terdakwa dan jaksa penuntut umum.

Bagian Ketujuh

Proses Pemberantasan Korupsi Dalam Perspektif *Good Governance* di Kota Surabaya

Pengertian proses pemberantasan korupsi di sini adalah menjelaskan proses pemberantasan korupsi dalam konteks makro dan mikro. Proses pemberantasan korupsi dalam konteks makro adalah terkait dengan model kebijakan pemberantasan korupsi secara umum meliputi pencegahan, pendeteksian dan penindakan.

Sedangkan proses pemberantasan korupsi dalam konteks mikro adalah pemberantasan korupsi secara khusus dalam kasus korupsi APBD di kota Surabaya sebagaimana topik utama dalam studi ini yaitu berupa proses penanganan menyeluruh mulai dari pelaporan, penyelidikan, penyidikan, penyitaan barang bukti, persidangan, penuntutan sampai dengan penahanan dan vonis pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap bagi para tersangkanya.

A. Pelaporan

Berdasarkan data penelitian di lapangan diketahui bahwa kasus korupsi APBD di Surabaya pertama kali terungkap berdasarkan laporan dari anggota Tipikor

Polwiltabes Surabaya Bripka Dwi Purwanto SH sebagai upaya menindaklanjuti temuan BPKP.

Menurut Anggota Tipikor Polwiltabes Surabaya, Bripka Dwi Purwanto, SH:

> Pelapor kasus itu adalah saya sendiri selaku pribadi maupun anggota polisi. Pada awalnya kami selaku tim penyidik patut mencurigai apakah benar dari mana kekayaan itu diperoleh, apakah gaji pendapatan dewan itu bisa kaya, akhirnya dari statemen itu (pernyataan MB di media yang menyebutkan kalau ingin kaya jadilah politis) kita lakukan penyelidikan maka ditemukan adanya indikasi pidana korupsi. Setelah ditemukan indikasi tindak pidana korupsi yang ditindaklanjuti dengan laporan hasil dari penyelidikan maka tim kami meningkatkan kasus ini tidak lagi penyelidikan melainkan penyidikan dengan pelapor anggota tim yang terdiri dari tujuh orang anggota antara lain saya sendiri (Dwi Purwanto), Sudirman SH dan yang lain saya lupa, kemudian setelah dari hasil temuan anggota kami selaku penyidik ditemukan kerugian sebagaimana temuan TPKP setelah itu kita lakukan pemberkasan untuk disidangkan (wawancara di Kantor Polwiltabes Surabaya, Rabu siang 18 Maret 2009).

Laporan tersebut kemudian mendapat perhatian dari berbagai kalangan yang kemudian mendesak penyidik untuk tidak setengah-setengah menanganinya karena berdasarkan penelitian dan penyelidikan sementara bahwa indikasi kasus penyalahgunaan anggaran dewan itu benar-benar terjadi, salah satunya terungkap dalam acara debat publik dengan tema Kasus Dugaan Korupsi DPRD Surabaya di Hotel Sahid. Debat yang disponsori beberapa LSM Surabaya itu menghadirkan Kadit Serse Polda Jatim

Kombes Pol Ade Rahardja, pengamat politik Unair Aribowo, Pusham Ubaya, Tim Ahli DPRD Jatim, Ikatan Advokad Indonesia Surabaya serta masyarakat umum.

Dalam debat itu dikemukakan beberapa kejanggalan SK pimpinan dewan nomor 9 tahun 2002, SK yang menjadi sumber dugaan korupsi ini ternyata dibuat tanpa koordinasi dengan panitia anggaran. Selain itu salah satu klausul dalam SK ini juga menyalahi tata urutan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia (Jawa Pos, 1 Okober 2002).

Salah satu bentuk sikap bersama dari debat publik adalah dibentuknya *pressure group* yang terdiri dari berbagai kalangan mulai dari akademisi, LSM, praktisi hukum, pers hingga masyarakat biasa.

Menurut Aribowo: “kelompok ini yang nantinya akan terus mengawal polisi dalam melakukan penyidikan kasus-kasus korupsi”. (Jawa Pos 1 Oktober 2002).

B. Penyelidikan

Seiring dengan adanya laporan dari anggota Polwiltabes Surabaya muncul pula temuan dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) perihal adanya dugaan penyalahgunaan APBD yang menyalahi PP 110/2000 tentang kedudukan dan keuangan DPRD.

Dalam proses pendeteksian awal terdapat adanya dua temuan yang berbeda antara BPKP dengan Polwiltabes Surabaya. Menurut hasil audit dari BPKP terhadap APBD kota Surabaya ada kerugian uang negara Rp 22,5 miliar (Jawa Pos 1 November 2002), sedangkan menurut temuan Polwiltabes Surabaya kerugian negara hanya Rp 9 miliar (Jawa Pos 30 Oktober 2002).

Sebagaimana diberitakan hasil pemeriksaaan BPKP mengungkapkan bahwa dana yang diduga dikorupsi dewan Rp 22,5 miliar, hasil audit BPKP ini pun sudah sampai di tangan polisi yang kemudian memanggil 12 anggota DPRD Surabaya yaitu para ketua fraksi (empat orang), ketua komisi (lima orang) dan tiga anggota biasa. Upaya memanggil SS sebagai saksi penting dalam kasus ini agaknya memungkinkan untuk dilakukan. Menurut keterangan beberapa sumber kondisi mantan orang nomor satu di Surabaya saat itu berangsur membaik (Jawa Pos 1 November 2002).

Sementara Kapolwiltabes Surabaya Ito Sumardi mengatakan:

> Hasil pemeriksaan baru kami terima pagi tadi kamu *kok* sudah tahu *sih* menurut pemeriksaan BPKP jumlah dana yang diduga bocor di DPRD sebesar Rp 22,5 miliar lebih. Saya belum membaca draft hasil pemeriksaan BPKP secara keseluruhan, pokoknya jumlahnya Rp 22 miliar lebih, itu adalah anggaran DPRD untuk tahun 2001/2002 mengenai perinciannya saya *nggak* hafal (Jawa Pos 30 Oktober 2002).

Menanggapi soal adanya perbedaan temuan dengan BPKP, Kapolwiltabes Surabaya Ito Sumardi mengungkapkan: “Saya kira Walikota adalah orang yang paling tahu hal ini selain mantan Sekkota MY”. (Jawa Pos, 30 Oktober 2002).

Terkait dengan proses penyelidikan itu pakar hukum tata negara Unair Himawan Estubagijo mengatakan ada tiga hal yang memperjelas adanya tindak pidana dalam kasus dugaan korupsi di dewan. Pertama adanya kejanggalan pada masalah permohonan dewan ke pemkot

untuk mencairkan dana anggarannya, kedua pada pelanggaran dana jasa pungut dewan, ketiga ada tiga SK pimpinan dewan yang dinilai tidak prosedural. Tiga SK pimpinan dewan itu adalah SK nomor 03 tahun 2002 tentang kedudukan keuangan ketua, wakil ketua dan anggota DPRD kota Surabaya, SK nomor 05 tahun 2002 tentang dana penunjang tugas pokok DPRD Surabaya dan SK nomor 09 tahun 2002 tentang tunjangan kesehatan dan keselamatan kerja DPRD Surabaya.

Menurut H pembuatan SK pimpinan itu ditengarai hanya untuk menambah jelas dan memperbesar penghasilan para pimpinan dewan saja.

Untuk memperjelas duduk perkara dalam proses penyelidikan kasus korupsi APBD di kota Surabaya ini Kasatserse Polwiltabes Surabaya AKBP Sigit TH menegaskan: “Kalau memang perlu semua anggota dewan akan kita periksa satu per satu”. (Jawa Pos 30 Oktober 2002).

C. Penyidikan

Secara umum diketahui bahwa proses penindakan korupsi dilakukan melalui proses penyidikan dalam arti pemeriksaan terhadap para tersangka diikuti dengan pengumpulan dan penyitaan barang bukti, kemudian dilanjutkan dengan penuntutan jaksa dalam persidangan di pengadilan sampai dengan putusan hakim dengan penahanan para tersangkanya.

Dengan kata lain proses penyidikan kasus ini menggunakan prosedur penanganan perkara biasa sebagaimana dikatakan oleh anggota Tipikor Polwiltabes Surabaya, Bripka DP, SH:

> Peranan polisi terkait dengan produk APBD, kita baru menangai ketika disinyalir dalam pelaksanaan

APBD terjadi penyimpangan, teknis penanganannya polisi atau penyidik bisa memperoleh info dari masyarakat, BPKP, BPK, bahkan dari penyidik sendiri. Setelah ada laporan, kita melakukan penyelidikan, kemudian kita kumpulkan data terkait, kemudian kita gelar, setalah itu kita tentukan, baru kita tingkatkan pada penyidikan, setelah itu baru kita tentukan siapa tersangkanya (siapa pelaku dan siapa yang bertanggungjawab). Kemudian dalam gelar itu juga menentukan obyek, barang atau harta dari tipikor yang perlu dilakukan penyitaan. (wawancara di Kantor Polwiltabes, Jumat 27 Februari 2009).

Sesuai dengan data hasil penelitian diketahui bahwa dengan adanya temuan dugaan korupsi APBD tersebut polisi langsung melayangkan surat panggilan kepada 12 anggota dewan untuk diperiksa sebagaimana tabulasi data berikut ini:

Tabel 7.1: Pemeriksaan Dua Belas Wakil Rakyat

No	Anggota Dewan	Jabatan	Diperiksa
1	MR	Ketua Komisi C	1 November 2002
2	YSS	Ketua Komisi D	1 November 2002
3	GS	Ketua Komisi E	2 November 2002
4	S	Ketua Fraksi Gabungan	2 November 2002
5	HMS	Ketua Fraksi PKB	4 November 2002
6	IA	Ketua Fraksi PDIP	4 November 2002
7	IT	Ketua Fraksi TNI/Polri	5 November 2002
8	AAH	Anggota	5 November 2002
9	B	Anggota	6 November 2002
10	S	Anggota	6 November 2002
11	FS	Ketua Komisi A	7 November 2002
12	AI	Ketua Komisi B	7 November 2002

Sumber: Jawa Pos, 2 November 2002.

Menjelang proses penyidikan berlangsung sikap anggota DPRD kota Surabaya terbelah menjadi dua kelompok, satu kelompok menyetujui pengunduran jadwal pemeriksaan sedangkan kelompok lainnya menyatakan siap datang sesuai dengan jadwal pemanggilan yang ditetapkan oleh polisi sebagaimana B, anggota komisi A DPRD kota Surabaya menyatakan: "kalau masyarakat tidak memenuhi panggilan dewan bisa diancam hukuman satu tahun, bagaimana dengan anggota dewan itu sendiri". (Jawa Pos 3 November 2001).

B adalah anggota dewan yang pertama kali menyatakan kesediaannya untuk diperiksa setelah membaca berita di media massa untuk memenuhi panggilan polisi pada 4 November 2002. B mengungkapkan: "kebetulan hari itu tidak ada jadwal acara lain bagi saya, jadi saya akan datang tapi saya akan cek dulu di sekretariat dewan apakah panggilan itu memang ada". (Jawa Pos 3 November 2002).

Selain bersedia memenuhi panggilan pemeriksaan B merasa heran karena tidak diberitahu soal adanya surat permohonan pengunduran pemeriksaan yang diajukan oleh MB. Menurut B permohonan itu mestinya tidak mengatasnamakan lembaga karena pemanggilan itu bersifat perorangan, sebagai perorangan di mata hukum adalah sama artinya semua orang termasuk anggota dewan wajib membantu setiap langkah proses penegakan hukum.

Akibat adanya perpecahan dua kelompok itu rencana pemeriksaan yang semestinya dimulai Jumat akhirnya gagal karena adanya surat permohonan pengunduran pemeriksaaan yang dibuat ketua DPRD MB. (Jawa Pos, 3 November 2002).

Surat permohonan pengunduran pemeriksaan yang dibuat ketua DPRD itu dinilai janggal oleh pakar hukum

tata negara Unair. Himawan mengatakan: “kalau memang itu keputusan lembaga kenapa masih ada anggota dewan yang malah mengajukan diri untuk diperiksa sesuai jadwal yang dibuat polisi”. (Jawa Pos 4 November 2002).

Dari 12 orang yang dipanggil tidak semuanya setuju dengan surat permohonan pengunduran jadwal pemeriksaan yang diajukan oleh MB. Setidaknya tiga dari mereka menyatakan siap datang sesuai jadwal pemanggilan yang ditetapkan Polwiltabes Surabaya. Mereka adalah anggota komisi A (pemerintahan) B, ketua FPDIP A dan ketua fraksi gabungan S. (Jawa Pos 4 November 2002).

Dalam proses pemeriksaan masing-masing anggota dewan mendapatkan pertanyaan yang berbeda dari segi jumlah dan substansinya, misalnya B yang menjalani pemeriksaan pada 6 November 2002 mendapat 35 pertanyaan yang diajukan oleh penyidik. Dalam pemeriksaan tersebut polisi lebih banyak menanyakan soal kucuran dana dari eksekutif (pemkot Surabaya) atas permintaan ketua DPRD Surabaya MB dan salah satu wakilnya yaitu AB. B sendiri mendapat pertanyaan seputar keberadaan enam kuitansi, sebagaimana ia ungkapkan: “ada 6 kuitansi bukti kucuran dana dari eksekutif atas nama Pak MB dan AB yang ditunjukkan polisi kepada saya”. (Jawa Pos, 7 November 2002).

Menurut salah satu anggota panitia anggaran (panggar), kuitansi itu semuanya ditandatangi oleh mantan sekkota MY pada tahun 2001, enam kuitansi di antaranya satu kuitansi untuk dana keselamatan kerja anggota DPRD Surabaya Rp 1,2 miliar, tiga kuitansi untuk dana koordinasi pengendalian keuangan DPRD Surabaya masing-masing Rp 122 juta, 250 juta dan 200 juta. Kemudian kuitansi dana penunjang kegiatan keuangan dewan sebesar Rp 115 juta.

B menyatakan: “lima kuitansi itu semuanya ditandantangi ketua dewan MB”. (Jawa Pos, 7 November 2002).

Tabel 7.2: Enam Kuitansi Bukti Dugaan Korupsi DPRD Surabaya

No.	Uraian Kuitansi	Jumlah
1.	Dana keselamatan kerja anggota DPRD Surabaya	1,2 miliar (ditandatangani ketua DPRD MB dan sekkota MY)
2.	Kuitansi untuk dana koordinasi pengendalian keuangan DPRD Surabaya masing-masing.	122 juta (ditandatangani ketua DPRD MB dan sekkota MY)
3.	Kuitansi untuk dana koordinasi pengendalian keuangan DPRD Surabaya masing-masing.	250 juta (ditandatangani ketua DPRD MB dan sekkota MY)
4.	Kuitansi untuk dana koordinasi pengendalian keuangan DPRD Surabaya masing-masing.	200 juta (ditandatangani ketua DPRD MB dan sekkota MY)
5.	Kuitansi dana penunjang kegiatan keuangan dewan.	115 juta (ditandatangani ketua DPRD MB dan sekkota MY)
6.	Kuitansi untuk dana bantuan operasional pengesahan proyek DPRD Surabaya.	350 juta (ditandatangani wakil ketua DPRD AB dan sekkota MY), sisanya dana lain-lain senilai Rp 463 juta.

Sumber: diolah dari Jawa Pos, 7 November 2002.

Selain soal kuitansi tersebut B juga ditanya soal proses pembuatan APBD tahun 2001 dan PAK yang terakhir. Menurut B dirinya dicerca soal latar belakang terbitnya surat keputusan (SK) pimpinan DPRD Surabaya yang ia tidak mengetahuinya. Ia mengatakan:“Soal mekanismenya hanya pimpinan dewan yang mengetahui. Sebagai anggota panggar saya juga tidak tahu banyak soal terbitnya SK tersebut“. (Jawa Pos 7 November 2002).

B mengaku pernah mencoba untuk menanyakan tentang keberadaan SK pimpinan dewan itu pada awal 2002 lalu. Hal ini seperti ia ungkapkan: "Saya tanya pada Bu J (staf sekretaris dewan) tentang SK namun dia tidak mau ngasih data, saya disuruh minta izin ketua dewan dulu". (Jawa Pos 7 November 2002).

Selain mengungkap adanya enam kuitansi yang mencurigakan, polisi juga menemukan adanya sejumlah pos anggaran sumber dana yang mencurigakan sebagaimana data berikut ini:

Tabel 7.3: Pos Anggaran Sumber Dana

No.	Pos Anggaran	Keterangan
1	Tiga pos senilai Rp 1,5 miliar yaitu pos 1049	Administrasi keuangan sekretaris daerah pemkot
2	Pos 1084	Operasional sekda
3	Pos 1135	Operasional sosial
4	Satu pos lagi, yaitu pos 1151	Dana tak tersangka senilai Rp 1,2 miliar.

Sumber: Diolah dari Jawa Pos 17 Desember 2002.

Pengungkapan data pos anggaran sumber dana itu menjadi pro dan kontra, misalnya ketua DPRD kota Surabaya MB tegas membantah adanya pos-pos anggaran yang dikaitkan dengan terjadinya korupsi tersebut. Selain itu MB juga melakukan perlawanan dengan cara menyayangkan gubernur tidak menjalankan fungsinya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah secara baik. Menurut dia mestinya gubernur memberikan saran bahkan melakukan pembatalan bila ada keputusan dewan atau keputusan pimpinan dewan yang salah, bukan seperti sekarang tidak ada sikap apa pun dari gubernur terhadap keputusan pimpinan dewan tiba-tiba keputusan tersebut dianggap salah oleh polisi.

Terkait dengan semua itu MB menuturkan: ”sampai saat ini tidak ada teguran *kok*, tiba-tiba dikatakan menyalahi PP (peraturan pemerintah) dan dikatakan ada korupsi di dewan”. (Jawa Pos 7 November 2002).

Menanggapi sanggahan MB, kepala biro otonomi daerah pemprop Jatim AS justru mengatakan bahwa :

> DPRD Surabaya yang paling malas dalam memberikan tembusan keputusan kepada pemprop Jatim. Jangankan SK pimpinan dewan keputusan DPRD Surabaya saja tidak pernah ditembuskan ke pemprop Jatim, satu-satunya keputusan DPRD Surabaya yang ditembuskan ke Pemprop Jatim adalah keputusan DPRD Surabaya untuk melengserkan BDH dari kursi wali kota Surabaya, keputusan dewan itu pun ternyata bermasalah (Jawa Pos 11 November 2002).

Selanjutnya AS juga menyatakan: ”Praktiknya di lapangan tidak ada DPRD daerah maupun walikota yang menyerahkan keputusannya kepada gubernur. Tidak hanya di Jatim namun juga di seluruh Indonesia”. (Jawa Pos 11 November 2002).

Menurut MB, gaji anggota dewan jauh lebih besar ketimbang yang diatur dalam PP 110 tahun 2000 tentang pengelolaan keuangan DPRD, misalnya gaji ketua dewan yang menurut PP sebesar Rp 2,59 juta per bulan kenyataannya sekarang membengkak menjadi lebih dari Rp 7,5 juta. Hal seperti itu bukan berarti salah apalagi melihat kenyataan bahwa dalam PP 110 tersebut gaji ketua dewan adalah 80 persen dari gaji walikota sementara sampai saat ini MB mengaku tidak tahu berapa gaji walikota. Surabaya ini kota terbesar kedua di Indonesia kalau ketua fraksi

gajinya hanya Rp 2,6 juta akan habis untuk membayar *handphone.* (Jawa Pos, 7 November 2002).

Polwiltabes Surabaya akhirnya menetapkan ketua DPRD kota Surabaya MBi, wakil ketua DPRD AB dan mantan sekkota MY sebagai tersangka. Selain ketiga orang itu polisi juga menyebut-nyebut dua nama lagi yang berpeluang sebagai tersangka yaitu wakil ketua DPRD PA dan HR. Gelar perkara kasus korupsi ini diadakan di Mapolwiltabes mulai pukul 09.30 hingga 12.00. Acara ini dihadiri Kasatserse Polwiltabes AKBP RSTH, Kanit Tipiter AKP S, Kejari, Kejati, BPKP dan saksi ahli dari Unair Dr ES, SH, MHum (Jawa Pos 8 November 2002).

Menurut Kasatserse AKBP RSTH:

> Ada dua hal yang terungkap dalam gelar perkara kasus korupsi di dewan ini, pertama ada sejumlah tersangka yang terkait kasus pengeluaran dana dari eksekutif kepada dewan, sedangkan kasus kedua adanya ketidakberesan dalam masalah terbitnya SK pimpinan dewan. (Jawa Pos 8 November 2002).

Menurut sebuah sumber ketua DPRD kota Surabaya MB terlibat dalam kasus ini. Sebab ada nama MB dan AB dalam kuitansi permohonan ke eksekutif (MY) polisi juga membidik dua wakil ketua DPRD lainnya yaitu HR dan PA. Selain itu permohonan dana itu dianggap tidak prosedural. Itu telah melanggar PP 110 tahun 2000 tentang kedudukan keuangan dewan (Jawa Pos 25 November 2002).

Sementara wakil ketua DPRD AB diduga terlibat karena telah menandatangani kuitansi senilai Rp 350 juta pada tanggal 19 Oktober 2001. Sebelum kuitansi itu turun AB lebih dulu berkirim surat ke eksekutif, surat bernomor 903/744/402/3/2002 itu tentang permohonan dana. Untuk pencairannya dituangkan dalam pos pasal 2.14.11135

sebesar Rp 200 juta dan pos pasal 2.2.3.1084 sebesar Rp 150 juta, surat permohonan itu ditembuskan kepada kepala bagian keuangan pemkot dan kepala bagian penyusunan program pemkot. Atas dasar fakta itu polisi menjerat AB dengan pasal berlapis yakni pasal 2,3,8,9,15 UU No 31 tahun 1999 sub pasal 8 UU nomor 20 tahun 2001 tentang korupsi. Menurut UU ini tersangka bisa dihukum paling lama 20 tahun penjara, minimal empat tahun (Jawa Pos, 29 November 2002).

Sementara para tersangka yang merupakan unsur pimpinan dewan itu dalam proses pemeriksaan muncul protes dari anggota dewan yang lain yaitu A dan AI. Protes ini terkait dengan adanya keinginan mengambil dana APBD untuk membiayai tim advokasi pimpinan dewan. Menurut AI: ”Tidak ada pos yang membenarkan memakai uang APBD untuk bayar pengacara”. (Jawa Pos 29 November 2002).

Terkait dengan proses pemeriksaan, ketua DPRD MB meminta fatwa dari Mendagri soal SK pimpinan dewan yang dipersoalkan polisi serta mengenai pelaksanaan PP 110 tahun 2000 tentang kedudukan keuangan DPRD. Menurut MB: ”Semua daerah juga tidak melaksanakan PP itu (PP 110/2000)”.

M berkeyakinan di lembaganya tidak ada korupsi sebagaimana ia mengatakan:

> Yang namanya korupsi *kan* ada yang dirugikan kemudian tidak ada dasar dalam pengambilan keputusan atau ada penyalahan wewenang. *Lha* sekarang yang ditulis di koran korupsi di DPRD sebesar Rp 22,5 miliar apa mungkin itu sedangkan anggaran di DPRD Surabaya untuk tahun 2001 hanya Rp 11,5 miliar dan anggaran tahun 2002 cuma Rp

13,7 miliar, *lha* kalau kita korupsi Rp 22,5 miliar berarti kita *nggak* dapat bayaran *dong*. (Jawa Pos 12 November 2002).

AAH, anggota dewan juga mengatakan sesungguhnya *nggak* ada korupsi karena itu bukan termasuk pidana, semua masih bersifat administratif. Soal permohonan dana dari legislatif ke eksekutif juga tidak masalah sebab dalam PP 110 tahun 2000 pengajuan anggaran oleh DPRD dilakukan satu paket dengan pembahasan APBD. Hamid juga menegaskan: ”Karena DPRD bukan dinas penghasil tahunya hanya mengajukan anggaran tidak lebih dari itu”. (Jawa Pos 13 November 2002).

Ketika eksekutif menyetujui pencairan itu kenapa hanya DPRD yang dimasalahkan dan bahkan pimpinannya dijadikan tersangka. Pak MY itu hanya top manajer di eksekutif, tapi dia punya atasan kenapa atasan pak MY tidak diseret dalam kasus ini. (Jawa Pos 13 November 2002).

H menganggap ada hal yang ganjil dalam penanganan kasus korupsi DPRD Surabaya. Kalau saya katakan ada *grand scenario* saya dianggap mengada-ada, aneh *kan kok* hanya DPRD Surabaya saja. Tingkat satu (DPRD Jatim) sama saja, bahkan DPRD yang lain se-Indonesia juga sama. (Jawa Pos 13 November 2002).

Pakar hukum Unair Wayan Titip Sulaksana mengatakan setelah polisi memeriksa MB dan AB sebagai tersangka sebenarnya sudah cukup alasan untuk menahan mereka karena pasal-pasal korupsi yang dijeratkan kepada tersangka memungkinkan untuk dilakukan penahanan mengingat secara aturan hukum bila ancaman hukumannya lebih dari lima tahun sudah seharusnya dilakukan

penahanan. W mengatakan: *Wong* AT (Ketua DPR RI) saja dulu ditahan *kok* kenapa mereka tidak. (Jawa Pos 1 Desember 2002).

Dalam kasus ini kedua tersangka dijerat dengan pasal berlapis yakni pasal 2,3,8,9,15 UU nomor 31 tahun 1991 sub pasal 8 UU nomor 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, mereka juga dikenakan pasal 55 dan 56 KUHP sebagaimana dalam UU korupsi itu disebutkan ancaman hukumannya paling tinggi 20 tahun. Lebih lanjut W mengungkapkan: ”Jadi sudah seharusnya polisi menggunakan hak diskresinya untuk melakukan penahanan terhadap para tersangka itu, jangan beraninya cuma menahan pelaku curanmor, mereka *kan* sama-sama melanggar hukum”. (Jawa Pos, 1 Desember 2002).

Koordinator tim advokasi pimpinan dewan, EI, SH menyatakan MB menandantangani surat di atas kertas berkop dewan begitu pula stempel yang digunakan semua surat keputusan pimpinan yang ditandantangani MB tak satu pun yang tidak dibubuhi stempel dewan, sementara dana yang dicairkan dari adanya surat keputusan tersebut seluruhnya juga dibagikan kepada semua anggota dewan. Menurut EI, Semua itu merupakan fakta hukum, sehingga kalau pada akhirnya Pak MB dinyatakan bersalah maka bicara tentang konspirasi sudah seharusnya semua anggota dewan juga dinyatakan bersalah, apalagi uangnya *kan* juga dibagi ke semua anggota dewan. (Jawa Pos,2 Desember 2002).

Merasa yakin bahwa MB tidak bersalah, ketua umum PNBK ED secara tegas menyatakan akan memberikan dukungan moril kepada MB dalam menghadapi kasus dugaan koupsi di DPRD Surabaya

karena menurut Eros, kasus itu banyak unsur politisnya ketimbang hukum. (Jawa Pos, 16 Desember 2002).

Dalam pengungkapan berikutnya diketahui tidak hanya pimpinan legislatif karena eksekutif juga minta bagian dari pencairan dana itu, dari total dana Rp 2,7 miliar pihak eksekutif menerima pembagian dana Rp 75 juta, sisanya yang Rp 1,125 miliar dibagi-bagikan rata ke seluruh anggota dewan yang jumlahnya 45 orang termasuk MB dan AB masing-masing Rp 25 juta.

Menurut Kasatserse Polwiltabes Surabaya ST: ”MY sudah mengakui soal uang Rp 75 juta itu tapi katanya uang itu diserahkan ke bagian keuangan”. (Jawa Pos 8 November 2002).

Berkaitan dengan pemeriksaan MB dan AB polisi langsung menyita uang Rp 50 juta masing-masing Rp 25 juta yang diduga hasil korupsi sebab uang itu merupakan hasil pencairan salah satu kuitansi *illegal* untuk dana pos tak tersangka sebesar Rp 1,2 miliar. (Jawa Pos, 8 Desember 2002).

Peruntukan pos tak tersangka itu sebenarnya sudah jelas yakni untuk kebutuhan yang bersifat darurat misalnya untuk bantuan korban bencana alam atau sumbangan sosial lainnya jadi bukan dibagi-bagikan untuk anggota dewan (Jawa Pos, 12 Desember 2002).

Kasatserse Polwiltabes Surabaya Sigit Triharjanto melalui Kanit Tipiternya AKP S mengungkapkan: ”Polisi akan menelusuri ke mana saja larinya dana Rp 2,7 miliar yang menjadi salah satu fokus penyidikan kasus itu, selanjutnya polisi akan menyita dana tersebut dari orang-orang yang menerimanya”. (Jawa Pos 8 November 2002).

D. Penyitaan Barang Bukti

Penyitaan barang bukti diperlukan untuk memperkuat adanya fakta kejahatan korupsi sehingga rencana polisi tidak main-main dan akan menyelamatkan uang negara sebesar Rp 2,7 miliar yang diguga hasil korupsi di DPRD Surabaya meski sejauh ini dari jumlah Rp 2,7 miliar polisi baru menyelamatkan uang negara Rp 75 juta sebagaimana S mengungkapkan: “Uang itu kami sita dari MB, AB dan MY masing-masing Rp 25 juta”. (Jawa Pos, 17 Desember 2002).

Tabel 7.4: Dana Rp 2,7 Miliar yang Akan Disita

No	Dana yang Akan Disita	Keterangan
1	Dana keselamatan kerja Rp 1,2 miliar	Dibagikan ke 45 anggota dewan dan eksekutif
2	Dana koordinasi pengendalian keuangan Rp 687 juta	
3	Dana bantuan operasional pengesahan proyek DPRD Rp 250 juta	
4	Dana lain-lain Rp 463 juta	

Sumber: Jawa Pos 17 Desember 2002.

Terkait dengan hal itu bendahara FPDIP B mengatakan: ”Saya siap mengembalikan uangnya juga masih utuh *kok*”. (Jawa Pos 18 Desember 2002).

Dalam kasus ini Sekkota MY dijerat pasal 2,3,15 UU nomor 31 tahun 1999 subsider pasal 8 UU no 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, polisi juga menjerat dengan pasal 55,56 KUHP (Jawa Pos, 21 Desember 2002).

Koordinator tim lembaga advokasi hukum dan HAM (Lakumham) H, SH menduga Kapolwil dan Ketua PN kecipratan dana korupsi. H menunjukkan berkas yang

ditandatangani MB dan S (Kasubag keuangan Sekwan DPRD) tanggal 31 Juni 2001 berkas itu berisi daftar pengeluaran dewan yang dananya diambilkan dari pos pengeluaran lain-lain dalam APBD 2001. Jumlah totalnya mencapai Rp 58 juta lebih atau persisnya Rp 58.737.500, dalam daftar itu disebutkan Kapolwil dan Dandim telah menerima cenderamata berupa cincin seharga Rp 1,5 juta, ketua PN dalam daftar ini disebutkan telah menerima cenderamata berupa cincin senilai Rp 1,35 juta, hanya saja tidak disebutkan apakah yang menerima itu pejabat sekarang atau pejabat lama sebab beberapa instansi telah terjadi pergantian pucuk pimpinan (Jawa Pos, 26 Februari 2003).

E. Persidangan

Perkara dugaan korupsi akhirnya diajukan ke persidangan 14 April 2003, dalam persidangan pertama itu MB sudah dalam status tidak menjabat sebagai Ketua DPRD kota Surabaya dan ditahan di Rutan Medaeng sejak 24 Maret 2003. Ada lima pengacara dari tim advokasi DPRD Surabaya yang mendampingi MB yaitu Eka Iskandar SH, Soemarso SH, Heri Wardono SH, Indra Priangkasa SH dan M Mamonangan SH.

Sementara Kejaksaaan Negeri Surabaya menurunkan tim jaksa lengkap yaitu Kasi Pidsus Kejari Surabaya U, SH didampingi MS, SH, DI, SH dan A, SH (Jawa Pos 15 April 2003).

Majelis hakim yang memimpin sidang di Pengadilan Negeri Surabaya dalam kasus ini adalah MI, SH didampingi MA, SH dan P, SH.

F. Penuntutan

Sebanyak empat orang jaksa membacakan dakwaan setebal 22 halaman secara bergantian, dalam surat

dakwaan tersebut jaksa menjerat MB dengan dua pasal berlapis yaitu dakwaan primer adalah pasal 2 (1) UU No 31/1999 jo pasal 55 (1) ke 1 jo 64 (1) KUHP tentang memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, sedangkan dakwaan subsidairnya adalah pasal 3 UU No 31/1999 jo 55 (1) ke-1 jo 64 (1) KUHP yaitu penyalahgunaan wewenang untuk memperkaya diri sendiri.

Dalam dakwaan itu diuraikan MB selaku ketua dewan telah menandatangani surat pencairan dana yang ditujukan kepada sekretaris kota Surabaya selaku wakil pemerintah kota Surabaya. Tercatat ada lima surat yang ditandatangani oleh MB, surat tersebut adalah tanggal 31 Januari 2001, 7 November 2001 dan 30 November 2001.

U dalam dakwaannya mengungkapkan, sSelain itu terdakwa juga telah menyuruh AB sebagai wakil ketua DPRD untuk menandatangani surat pencairan dana tanggal 12 Oktober 2001 (Jawa Pos 15 April 2003). Selanjutnya U juga mengatakan: surat-surat itu lalu disampaikan ke MY selaku Sekkota Surabaya yang langsung membuat disposisi persetujuan pencairan dana tersebut, padahal dana yang dicairkan seharusnya menjadi pos anggaran eksekutif bukan legislatif. Dari rangkaian kejadian itu Pemkot Surabaya telah dirugikan sebasar Rp 2,727,759.000 (Jawa Pos 15 April 2003).

Dakwaan jaksa dibantah oleh tim penasihat hukum MB lewat nota keberatannya, menurut ketua tim pengacara EI, SH, ada tiga poin kejanggalan pada dakwaan jaksa penuntut umum, pertama adanya ketidakcocokan antara BAP (berita acara pemeriksaan) polisi dengan dakwaan jaksa. EI, SH mencontohkan, temuan BPKP (badan pengawas keuangan dan pembangunan) Jatim yang ada di BAP polisi, kerugian negara Rp 22 miliar lebih tapi dalam

dakwaan cuma disebutkan Rp 2,7 miliar (Jawa Pos 15 April 2003).

Contoh lain adalah penyebutan surat permintaan (pencairan dana) dalam dakwaan padahal dalam BAP polisi disebutkan surat permohonan persetujuan. Penyebutan surat permintaan ini sangat manipulatif karena tidak didasarkan pada BAP polisi, maka dakwaan harus dinyatakan batal demi hukum.

Kedua berkaitan dengan inkonsistensi jaksa dalam menentukan subyek hukumnya, menurut EI, SH dalam dakwaan disebutkan MB bertindak selaku ketua dewan pada bagian lain dalam dakwaan tersebut jaksa juga menuliskan perbuatan yang dilakukan MB kapasitasnya selaku pribadi, hal ini akan berakhir tidak jelas atau kaburnya surat dakwaan. Selain itu EI, SH menyatakan jaksa juga salah menentukan subyek hukum, menurutnya MB bertindak bukan kapasitasnya sebagai individu apalagi sebagai korporasi, tapi tindakan MB hanya mewakili institusi, oleh karena itu sebenarnya pengadilan tidak berhak mengadili MB. Sebab kalau sudah menyangkut insitusi MB tentu tidak bisa dijerat dengan hukum pidana tapi hanya persoalan administrasi saja.

Ketiga, EI, SH menyebutkan bahwa jaksa juga salah menyebutkan identitas pekerjaan MB. Dalam dakwaaan disebutkan pekerjaan MB sebagai ketua DPRD Surabaya, itu *kan* keliru. Yang benar anggota dewan, ketua itu *kan* bukan pekerjaan tapi jabatan (Jawa Pos 15 April 2003).

Karena kejanggalan-kejanggalan itu menurut EI, SH dakwaan jaksa harusnya tidak bisa diterima. Mendengar eksepsi yang dibacakan tim pengacara MB, jaksa Munasih SH mengatakan, pernyataan pengacara MB

wajar-wajar saja, namanya pengacara tugasnya *kan* membela kliennya kalau ada perbedaan itu *nggak* masalah nanti kita buktikan saja pada sidang selanjutnya. (Jawa Pos 15 April 2003).

Di ruang sidang MB tidak banyak bicara, selama sidang MB juga tampak tenang, ketika ditanya hakim tentang dakwaan jaksa MB dengan tegas menjawab, saya mengerti isi dakwaan itu tetapi semuanya tidak benar. (Jawa Pos 15 April 2003).

G. Penahanan/Hukuman

a. Hukuman MB

Majelis hakim yang mengadili kasus dugaan korupsi akhirnya menjatuhkan vonis dengan hukuman 1,5 tahun penjara kepada mantan Ketua DPRD Surabaya MB.

Dalam sidang yang dimulai sejak pukul 14.45 dipimpin oleh MI, SH itu hakim sepakat dengan tuntutan jaksa 12 Juni lalu yaitu MB dinyatakan terbukti bersalah melanggar pasal 3 UU No 31/1999. Menurut MI, SH, terdakwa terbukti menguntungkan diri sehingga merugikan negara (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Akan tetapi vonis hakim terhadap MB di bawah tuntutan jaksa, majelis menghukum MB dengan 1,5 tahun penjara denda Rp 20 juta subsidair 1 bulan penjara. MB juga dikenai pidana tambahan membayar uang pidana tambahan membayar uang pengganti Rp 200 juta. Jika tidak membayar dalam waktu satu bulan diganti kurungan selama 6 bulan.

Salah satu yang memberatkan MB adalah posisinya sebagai ketua DPRD Surabaya, menurut MI, SH, terdakwa berposisi sebagai pengawas keuangan

eksekutif, namun malah tidak memberi teladan yang baik, terdakwa juga tak menjalankan fungsi kontrol. (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Atas putusan itu jaksa maupun kubu MB menyatakan pikir-pikir, menurut jaksa A, kita akan memberi pertimbangan kepada atasan untuk melakukan banding karena denda MB yang berada di bawah denda minimal. Menurut pasal 3 UU 31/1999 denda minimalnya Rp 50 juta, tetapi kenapa MB didenda Rp 20 juta. (Jawa Pos 17 Juli 2003). Menanggapi putusan itu, MB mengatakan, saya tak menduganya sebab saya melakukan (tindakan) itu sebagai kewajiban saya untuk dewan. (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Minimnya denda untuk MB juga diakui hakim MI, SH, ia merujuk pada pasal 18 (1) UU 31/1999. Dijelaskan bahwa pidana pengganti sebanyak-banyaknya sama seperti uang yang telah digunakan. Dalam sidang memang MB terbukti menggunakan uang Rp 218,7 juta. Uang pengganti dan denda kalau dijumlahkan *kan* pas dengan jumlah yang sudah dipakai terdakwa (Jawa Pos 17 Juli 2003).

b. Hukuman MY

Kontroversi kembali terjadi saat vonis hukuman terhadap Sekkota Surabaya MY, sebelumnya jaksa menuntutnya 1 tahun penjara ditambah denda Rp 50 juta subsidair 4 bulan kurungan, uang pengganti yang harus dibayarkan adalah Rp 25 juta subsidair 2 bulan.

Namun hakim MA, SH hanya mengganjar MY dengan hukuman 9 bulan penjara. MY juga dikenai pidana tambahan uang pengganti Rp 25 juta, subsider 1 bulan. Tidak heran jika jaksa langsung berkeinginan

banding. Menurut jaksa M, SH, putusan itu di bawah ancaman minimum (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Ancaman minimal untuk MY adalah 1 tahun penjara. Namun menurut MA, SH, dalam pasal 3 disebutkan hukumannya bisa penjara dan atau denda. Bisa dua-duanya, bisa salah satu. Denda minimalnya Rp 50 juta sedangkan terdakwa sudah disita uangnya Rp 25 juta. Ia wajib mengganti kerugian Rp 25 juta. Uang itu *kan* sudah memenuhi denda. Ia juga masih kita tambah hukuman penjara 9 bulan. (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Dalam putusan bernomor: 254/PID/2003/PT.SBY disebutkan bahwa terdakwa ditahan berdasarkan surat perintah penahanan oleh penuntut umum; a) sejak tanggal 27 Februari 2003 sampai dengan tanggal 16 Maret 2003, b) perpanjangan ketua pengadilan negeri Surabaya sejak tanggal 19 Maret 2003 sampai dengan tanggal 17 April 2003, c) hakim pengadilan negeri Surabaya sejak tanggal 4 April 2003 sampai dengan tanggal 3 Mei 2003, d) perpanjangan ketua pengadilan negeri Surabaya sejak tanggal 4 Mei 2003 sampai dengan tanggal 2 Juli 2003, e) perpanjangan ketua pengadilan tinggi Surabaya sejak tanggal 3 Juli 2003 sampai dengan tanggal 1 Agustus 2003, f) penetapan hakim pengadilan tinggi Surabaya sejak tanggal 23 Juli 2003 sampai dengan tanggal 21 Agustus 2003, dan g) perpanjangan wakil ketua pengadilan tinggi Surabaya sejak tanggal 22 Agustus sampai dengan tanggal 20 Oktober 2003.

Selanjutnya pengadilan tinggi menetapkan bahwa; a) menyatakan bahwa permintaan banding dari jaksa penuntut umum dan terdakwa dicabut, b) membebaskan pemohon dari membayar biaya perkara ini yang timbul dalam pengadilan tingkat banding, c)

memerintahkan kepada panitera/sekretaris pengadilan tinggi Jawa Timur di Surabaya agar menghapus/ataupun mencoret permintaan banding dari daftar perkara pidana yang bersangkutan berikut salinan/atau turunan resmi penetapan ini kepada pengadilan negeri Surabaya. Ketetapan ini ditetapkan dalam sidang permusyawaratan majelis hakim pada Selasa tanggal 28 Oktober 2003 oleh Wakil Ketua Pengadian Tinggi Jawa Timur IGML, SH, dengan hakim anggota masing-masing NID, SH dan SjH, SH.

c. Hukuman AB

Sementara wakil ketua DPRD Surabaya AB hanya menjalani hukuman selama 89 hari sebab majelis hakim di Pengadilan Negeri Surabaya telah mengalihkan status penahannya menjadi tahanan kota, surat keputusan sudah diteken manjelis hakim yang terdiri dari P, SH, MA, SH dan MI, SH. AB keluar dari rutan Medaeng pukul 15.30.

Saat keluar dari rumah tahanan Medaeng, AB didampingi tim pengacaranya H, SH (Lakumham DPC PKB Surabaya), IP, SH dan HW (tim advokasi dewan). Merasa bebas AB mengatakan, saya juga bersyukur kepada Allah saya bisa menghirup udara segar di luar tahanan. Mulai Senin ini saya akan langsung *ngantor*. (Jawa Pos 24 Mei 2003).

Menurut salah satu majelis hakim MA, majelis hakim mengeluarkan status tahanan luar bagi AB karena setelah mendapat surat permohonan untuk pengalihan status tahanan pada 19 Mei, surat permohonan itu disampaikan oleh DPC PKB Surabaya disertai dengan lampiran para penjamin.

Menurut MA, SH pengalihan status penahanan AB dijamin oleh anggota DPRD Surabaya, pimpinan DPRD Kota Surabaya dan Ny S istri AB. MA, SH menyatakan, pengalihan itu semata-mata agar AB bisa melaksanakan tugasnya sebagai wakil ketua DPRD. Sebagai wakil ketua dia *kan* harus bekerja, kalau terus ditahan dia bisa makan gaji buta, *toh* kita *kan* tidak melepaskan dia, statusnya masih ditahan *kok*. (Jawa Pos 24 Mei 2003).

Saat ditanya apa bedanya AB dengan MB dan MY, MA mengungkapkan, untuk MB dan MY kita belum mempertimbangkannya. (Jawa Pos 24 Mei 2003).

Untuk diketahui tahanan kota nilainya hanya seperlima dari tahanan rutan. Menurut MA, SH, lima hari tahanan kota sama dengan satu hari tahanan rutan, tetapi kalau AB mempersulit jalannya sidang dia bisa kami tahan lagi (Jawa Pos 24 Mei 2003). Mendengar AB bebas, MY mengatakan, saya turut senang dengan kebebasan AB, ya semoga kita juga segera bebas. (Jawa Pos 24 Mei 2003).

Harapan senada juga disampaikan MB seperti ditirukan oleh pengacaranya IP, SH, *mugo-mugo aku yo ndang iso metu* (mudah-mudahan saya juga bisa segera keluar/bebas). Namun MB juga sempat bertanya-tanya tentang keputusan majelis hakim itu, dia tak tahu persis apa yang melatarbelakangi keluarnya penetapan hakim itu. (Jawa Pos 24 Mei 2003).

Bagian Kedelapan

Analisis
Proses Pemberantasan Korupsi di Kota Surabaya

A. Analisis Pelaporan

Berdasarkan hasil penelitian di atas dapat diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi dalam hal pelaporan diketahui belum bersifat masif dan terbuka, hal ini disebabkan karena minimnya upaya pemerintah dalam melibatkan peran serta masyarakat untuk memberantas korupsi, padahal partisipasi masyarakat secara aktif dalam tata kelola pemerintahan yang baik merupakan salah satu prinsip utama dari teori *governance*.

Di sinilah UNDP menekankan perlunya pemerintah membangun partisipasi masyarakat secara luas dalam memberantas korupsi. Menurut UNDP (1997) partisipasi *(participation)* adalah *All men and women should have a voice in decision making, either directly or through legitimate intermediate institutions that represent their interest. Such broad participaion is built on freedom*

of association and speech, as well as capacities to participate constructively (semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif).

B. Analisis Penyelidikan

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi dalam hal penyidikan secara umum belum berjalan secara transparan. Contoh adanya perbedaan temuan angka korupsi APBD di kota Surabaya di antara lembaga yang memiliki kompetensi untuk memberantas korupsi, misalnya hasil uadit BPKP kerugian negara akibat korupsi itu sebesar Rp 22,5 miliar (Jawa Pos 1 November 2002), namun menurut temuan Polwiltabes Surabaya kerugian negara hanya Rp 9 miliar (Jawa Pos 30 Oktober 2002), bahkan dalam persidangan kerugian negara itu hanya terungkap Rp 2,7 miliar (putusan nomor 246/PID/2003/PT SBY).

Di sinilah UNDP menekankan perlunya pemerintah yang baik bersikap transparan sebagaimana prinsip tata kelola pemerintahan yang baik menurut UNDP (1997) yang mensyaratkan adanya transparansi *(transparency)* yaitu: *transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions, and information on directly accessible to those concerned with them, and enaugh information is provided to understand and monitor them* (transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi dapat diakses oleh pihak-pihak yang

berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau).

C. Analisis Penyidikan

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi dalam hal penyidikan secara umum masih belum dapat dipertanggungjawabkan. Contoh tidak semua anggota DPRD kota Surabaya diperiksa terkait dengan dugaan kasus korupsi APBD, polisi hanya memanggil 12 anggota dewan dan hanya tiga yang bersedia memenuhi panggilan.

Di sinilah UNDP menekankan perlunya pemerintah bersikap tanggungjawab atas perbuatan yang dilakukannya sebagaimana prinsip tata kelola pemerintahan yang baik menurut UNDP (1997) adanya akuntabilitas publik *(accountability)* yaitu:

> *Decision makers in government, the private sector, and civil society organization are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and whether the decision is internal or external to the organization* (para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan).

D. Analisis Penyitaan Barang Bukti

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi secara umum masih belum dapat dipertangungjawabkan. Contoh tidak semua barang bukti hasil korupsi disita oleh kepolisian, selain itu

belum semua indikasi hasil kejahatan dapat disita dari para tersangka yang diungkapkan oleh Koordinator Lakumham H, SH yang menduga Kapolwil dan Ketua PN kecipratan dana korupsi. Menurut H, SH berkas yang ditandatangani MB dan S (Kasubag keuangan Sekwan DPRD) tanggal 31 Juni 2001 berisi daftar pengeluaran dewan yang dananya diambilkan dari pos pengeluaran lain-lain dalam APBD 2001. Jumlah totalnya mencapai Rp 58 juta lebih atau persisnya Rp 58.737.500. dalam daftar itu disebutkan Kapolwil dan Dandim telah menerima cenderamata berupa cincin seharga Rp 1,5 juta, ketua PN dalam daftgar ini disebutkan telah menerima cenderamata berupa cincin senilai Rp 1,35 juta, hanya saja tidak disebutkan apakah yang menerima itu pejabat sekarang atau pejabat lama, sebab beberapa instansi telah terjadi pergantian pucuk pimpinan (Jawa Pos, 26 Februari 2003). Akan tetapi tidak satu pun yang dapat disita oleh polisi.

Di sinilah UNDP menekankan perlunya pemerintah bersikap tanggungjawab atas perbuatan yang dilakukannya sebagaimana prinsip tata kelola pemerintahan yang baik menurut UNDP (1997) adanya akuntabilitas publik *(accountability)* yaitu:

> *Decision makers in government, the private sector, and civil society organization are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and whether the decision is internal or external to the organization* (para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut

berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan).

E. Analisis Persidangan

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi dalam hal persidangan secara umum sudah sesuai dengan prinsip *good governance* khususnya yang berkaitan dengan keterbukaan, artinya selama persidangan kasus korupsi APBD di kota Surabaya dinyatakan terbuka untuk umum.

F. Analisis Penuntutan

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi dalam hal penuntutan secara umum ada yang sudah mencerminkan adanya prinsip tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana menurut UNDP (1997) perlunya ada aturan hukum (*rule of law*). Contoh dalam surat dakwaan jaksa menjerat MB dengan dua pasal berlapis yaitu dakwaan primer adalah pasal 2 (1) UU No 31/1999 jo pasal 55 (1) ke 1 jo 64 (1) KUHP tentang memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, sedangkan dakwaan subsidairnya adalah pasal 3 UU No 31/1999 jo 55 (1) ke-1 jo 64 (1) KUHP yaitu penyalahgunaan wewenang untuk memperkaya diri sendiri.

Selain itu dalam tuntutan jaksa ada yang belum sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik khususnya prinsip pertanggungjawaban. Contoh soal kerugian negara yang menyusut banyak karena menurut tuntutan jaksa akibat korupsi itu kerugian negara mencapai Rp 2,727,759.000 (Jawa Pos 15 April 2003), padahal hasil uadit dari BPKP kerugian negara akibat korupsi itu sebesar Rp 22,5 miliar (Jawa Pos 1 November 2002) sedangkan

menurut temuan Polwiltabes Surabaya kerugian negara hanya Rp 9 miliar (Jawa Pos 30 Oktober 2002).

Di sinilah UNDP menekankan perlunya pemerintah bersikap tanggungjawab atas perbuatan yang dilakukannya sebagaimana prinsip tata kelola pemerintahan yang baik menurut UNDP (1997) adanya akuntabilitas publik *(accountability)* yaitu:

> *Decision makers in government, the private sector, and civil society organization are accountable to the public, as well as to institutional stakeholders. This accountability differs depending on the organization and whether the decision is internal or external to the organization* (para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan).

G. Analisis Penahanan/Hukuman

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa proses pemberantasan korupsi secara umum belum mencerimkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Contoh dalam hal putusan hakim yang menjatuhkan vonis 1,5 tahun penjara bagi MB, MY 9 bulan, dan AB menjalani hukuman selama 89 hari yang menurut jaksa M, SH putusan itu di bawah ancaman minimum. (Jawa Pos 17 Juli 2003).

Dalam konteks ini UNDP menekankan perlunya pemerintah memberlakukan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagaimana prinsip tata kelola pemerintahan yang baik menurut UNDP (1997) adanya aturan hukum *(rule of law)* yaitu:

Legal frameworks should be fair and enforced impartially, particularly the laws on human rights (kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia).

H. Kesimpulan Analisis

Berdasarkan analisis hasil penelitian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa proses pemberantasan korupsi di kota Surabaya secara umum belum memenuhi prinsip tata kelola pemerintah yang baik. Contoh dalam hal pelaporan belum melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif, dalam hal penyitaan barang bukti belum terbuka dan belum dapat dipertanggungjawabkan karena terdapat selisih angka kerugian negara yang sangat jauh berbeda, dalam hal penyidikan belum dapat dipertanggungjawabkan karena belum semua anggota dewan yang terlibat diperiksa bahkan hanya tiga orang yang dijadikan tersangka. Dalam hal penuntutan sudah sesuai aturan hukum, namun dalam hal putusan hukum belum sesuai dengan prinsip penegakan hukum (*law enforcement*).

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka dapat diusulkan beberapa proposisi minor sebagai berikut:

Proposisi Minor 1:

Proses pemberantasan korupsi belum berjalan secara maksimal karena minimnya keterlibatan masyarakat dalam hal melaporkan kejahatan tindak pindana korupsi.

Proposisi Minor 2:

Proses pemberantasan korupsi belum berjalan secara transparan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan karena proses penyelidikannya belum terbuka, proses

penyidikannya bersifat tebang pilih, dan proses penyitaan barang bukti tidak dapat dipertanggungjawabkan.

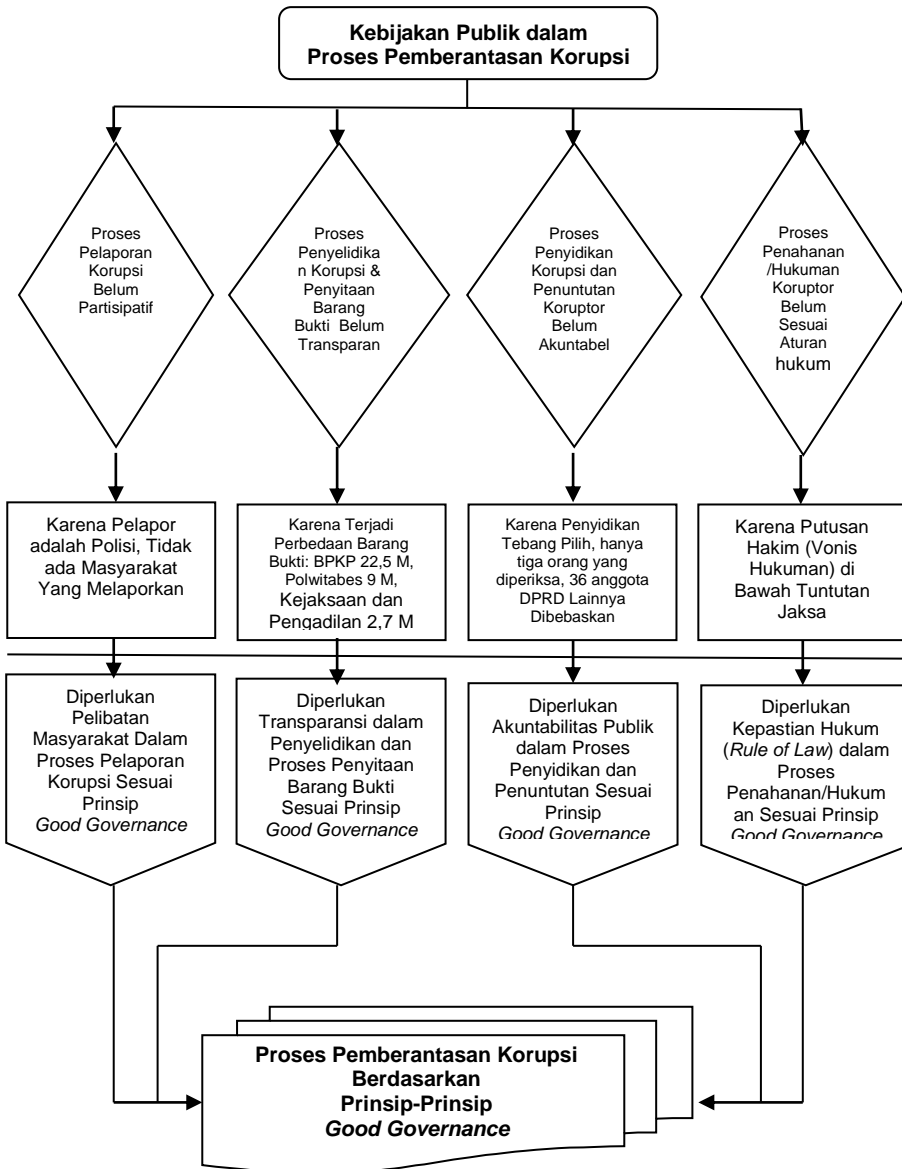
Proposisi Minor 3:

Proses pemberantasan korupsi belum sesuai dengan aturan hukum karena vonis hukuman hakim untuk terdakwa pelaku korupsi di bawah ancaman hukuman minimal sehingga tidak mencerminkan adanya rasa keadilan dalam penegakan hukum.

Berdasarkan proposisi minor di atas maka dapat ditarik proposisi mayor sebagai berikut:

Proposisi Mayor:

Proses pemberantasan korupsi secara umum belum berjalan efektif dan efisien terbukti penanganannya bersifat tebang pilih dan diskriminatif untuk kepentingan politik tertentu, sehingga diperlukan adanya intervensi kebijakan publik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu bersifat partisipatif, transparan, akuntabel dan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) secara responsif dan progresif.

Gambar 8.1: Proses Pemberantasan Korupsi

Bagian Kesembilan

Faktor Penyebab Sulitnya Pemberantasan Korupsi di Kota Surabaya

Pengertian faktor penyebab sulitnya pemberantasan korupsi di sini adalah menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan sulitnya memberantas korupsi misalnya karena adanya faktor monopoli kekuasaan, buruknya birokrasi pemerintahan dan faktor lemahnya penegakan hukum.

A. Adanya Monopoli Kekuasaan

Pengertian monopoli kekuasaan di sini adalah adanya pemusatan kekuasaan kepada seseorang atau kelompok tertentu. Berdasarkan data hasil penelitian diketahui bahwa salah satu faktor penyebab sulitnya pemberantasan korupsi di kota Surabaya karena terlalu dominannya kekuasaan legislatif atas kekuasaan eksekutif. Berdasarkan data penelitian di lapangan diketahui bahwa terdakwa MB memiliki kekuasaan yang bersifat *powerfull* karena yang bersangkutan merangkap empat jabatan strategis sekaligus.

Pertama, menjabat ketua DPRD. Kedua, menjabat ketua fraksi PDI-P sebagai partai pemenang pemilu. Ketiga, menjabat sebagai ketua panitia anggaran (Pan-Ang). Keempat, menjabat sebagai ketua panitia musyawarah daerah (Panmus) kota Surabaya (lihat buku kerja Pemkot Surabaya, 2002).

Rangkap jabatan seperti ini memberikan peluang kekuasaan yang sangat besar kepada yang bersangkutan untuk bertindak sewenang-wenang tanpa adanya kontrol yang memadai karena yang bersangkutan bertindak sebagai pelaksana sekaligus sebagai pihak yang mengontrol atas diri atau kelompoknya sendiri.

Akibat terlalu dominannya kekuasaan maka muncul kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasannya baik untuk kepentingan pribadi maupun kelompok. Berdasarkan data penelitian di lapangan diketahui bahwa DPRD yang mestinya bertindak sebagai lembaga kontrol dan pengawas terhadap kinerja eksekutif namun pada kenyataannya bertindak melebihi kapasitas dan kewenangannya. Contoh dalam hal pencairan dana banyak terjadi penyimpangan pos anggaran. Dalam kasus Surabaya penyalahgunaan kekuasaan terjadi karena kekuasaan terpusat kepada sosok ketua DPRD, MB.

Berdasarkan hasil penelitian yang merujuk kepada putusan nomor: 552/Pid.B/2003/PN.Surabaya disebutkan bahwa terdakwa telah menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan selaku ketua DPRD kota Surabaya dengan cara sebagai berikut:

Pertama, terdakwa telah mengajukan surat permintaan pencairan dana anggaran eksekutif dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kota

Surabaya tahun 2001 kepada walikota Surabaya cq sekretaris kota Surabaya disertai kuitansi-kuitansi fiktif.

Padahal seharusnya terdakwa tidak berwenang menandatangani dan mengajukan surat permintaan pencairan dana tersebut karena surat-surat yang terdakwa ajukan tersebut tidak pernah diputuskan dalam rapat-rapat DPRD kota Surabaya, antara lain rapat panitia anggaran, rapat panitia musyawarah, rapat paripurna dan rapat pimpinan DPRD (Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya, Nomor: 246/PID/2003/PT.SBY, hal 17).

Kedua, terdakwa menyampaikan surat dan kuitansi yang dibuat tidak sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diuraikan di atas kepada MY selaku sekretaris kota Surabaya melalui S, SH (Kasubag Keuangan DPRD kota Surabaya) dan dengan tanpa diregister terlebih dahulu pada sub bagian tata usaha bagian umum sekretariat kota Surabaya, MY langsung membuat disposisi pada surat-surat tersebut kepada Kabag Keuangan yang pada prinsipnya menyetujui dicairkan dana yang diminta oleh terdakwa.

Padahal MY mengetahui bahwa dana yang diminta untuk dicairkan oleh terdakwa tersebut bukan dana dari pos anggaran APBD kota Surabaya tahun 2001 yang diperuntukkan legislatif, mudahnya persetujuan atas permintaan pencairan dana yang diminta terdakwa oleh MY tersebut karena sebelumnya telah ada pembicaraan tanggal 14 Desember 2000 atau setidak-tidaknya pada bulan Desember 2000 sesaat setelah selesai rapat panitia anggaran (di luar forum rapat panitia anggaran) di kantor DPRD kota Surabaya yang menyepakati bahwa terdakwa akan mengambil dan menggunakan dana dari pos anggaran eksekutif pada APBD kota Surabaya tahun 2001 (Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya, Nomor: 246/PID/2003/PT.SBY, hal 21).

Ketiga, setelah surat-surat permintaan pencairan dana tersebut didisposisi oleh MY selanjutnya surat tersebut dibawa langsung oleh S kepada P (Kabag Keuangan Pemkot Surabaya) namun karena P merasa ragu (pada penerimaan disposisi untuk surat yang pertama nomor: 903/77/402.04/2001 tanggal 31 Januari 2001) kemudian P menghadap dan menanyakan kepada MY dan oleh MY memerintahkan kepada P untuk segera memenuhi permintaan terdakwa guna membayar sebagaimana jumlah yang diminta. Selanjutnya P menerbitkan/mengeluarkan surat perintah membayar giro atau SPM giro secara bertahap pada setiap pengajuan yang besarnya sesuai yang diminta oleh terdakwa, antara lain sebagai berikut:

SPM Giro No. 0385/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 dan SPM Giro No. 0386/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 atas pengajuan surat nomor: 903/77/402.04/2001 tanggal 31 Januari 2001 (Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya, Nomor: 246/PID/2003/PT.SBY, hal 21-22).

Keempat, setelah SPM Giro tersebut diterbitkan oleh Drs H Purwito dan telah diterima Bank Jatim Cabang Utama Surabaya, lalu terdakwa MB memberikan kuasa kepada S (Kasubag Keuangan DPRD kota Surabaya) dengan memberikan surat kuasa secara bertahap untuk mengambil/menandatangani dan mencairkan SPM Giro yang dananya telah masuk secara tunai pada Bank Jatim Cabang Utama Surabaya atas nama MB ketua DPRD kota Surabaya, yaitu antara lain:

Surat kuasa tanggal 5 Pebruari 2001 untuk mengambil/menandatangani dan mencairkan uang SPMU No. 0385/RT/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 dan SPMU No 0386/RT/2001 tanggal 5

Pebruari 2001 sebesar Rp 250.000.000 (Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya, Nomor: 246/PID/2003/PT.SBY, hal 23).

Sebagai perbandingan temuan data yang lain menunjukkan bahwa dalam kasus korupsi dewan terjadinya penyalahgunaan wewenang yang bermuara kepada praktik korupsi dapat juga disebabkan oleh berubahnya orientasi politik ke arah pragmatisme, hal ini karena dewan yang semestinya sebagai pengabdi rakyat akan tetapi pada kenyataannya menjadi pekerja dan menganggap jabatannya sebagai profesi sebagaimana kritik Haryadi, dosen Unair berikut ini: "Karena jabatan politis sebagai wakil rakyat dianggap sebagai profesi, maka muaranya ialah soal penghasilan". (Jawa Pos, 24 November 2000).

B. Buruknya Birokrasi Pemerintahan

Pengertian buruknya birokrasi pemerintahan di sini adalah tata kelola pemerintah yang tidak menerapkan prinsip-prinsip *good governance.* Selain karena dominannya kekuasaan legislatif, faktor penyebab sulitnya pemberantasan korupsi di kota Surabaya juga disebabkan oleh faktor lemahnya kekuasaan eksekutif. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan diketahui bahwa walikota dan sekkota Surabaya hanya bertindak secara administratif dalam hal menjalankan kebijakan yang telah diputuskan oleh legislatif khususnya perintah dari Ketua DPRD. Terbukti dalam hal pencairan anggaran eksekutif lebih bersifat menjalankan perintah DPRD, contoh anggaran yang mestinya untuk eksekutif terpaksa dicairkan atas perintah dan kepentingan legislatif.

Haryadi, pengamat dari Unair mengingatkan dalam situasi pergeseran otoritas dari eksekutif ke legislatif seperti sekarang ini tidak mustahil jika DPRD justru lebih berani bermain uang dibanding birokrat. Haryadi

menyatakan, arena permainan uang kini memang bergeser ke DPRD. Karena itu semua harus hati-hati. (Jawa Pos, 24 November 2000).

Faktor lemahnya kekuasaan eksekutif pasca reformasi juga ditandai oleh munculnya fenomena pembentukan panitia khusus (pansus) di dewan seperti yang terjadi di DPRD Surabaya. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa dalam hal-hal yang bersifat khusus eksekutif juga berkepentingan untuk memuluskan laporan pertanggungjawaban (LPJ) sehingga tidak mustahil jika terjadi praktik saling menjinakkan antara eksekutif dan legislatif. Contohnya untuk memuluskan LPJ walikota memberi hadiah rumah kepada ketua DPRD MB senilai Rp 1 miliar seperti data yang termuat berikut ini:

> Tersiar selentingan MB mendapatkan rumah itu dari wali kota SS, karena Cak N (panggilan wali kota) ingin menjinakkan dewan melalui MB. Dalam perjalanannya Cak N semakin yakin bahwa MB berhasil mengendalikan dewan, dengan bukti LPJ (laporan pertanggungjawaban) wali kota tahun 2000 lalu berjalan mulus. (Jawa Pos, 30 November 2001).

Selain itu rumah mewah di kawasan elit Vila Bukit Mas Surabaya juga memancing reaksi dari banyak pihak meski MB membantah jika rumah itu merupakan pemberian dari wali kota. Baru saja membeli rumah di kawasan Vila Bukit Mas tapi itu tidak ada kaitannya dengan wali kota atau hadiah dari mana pun. Itu saya beli sendiri (Jawa Pos, 30 November 2001).

Membeli rumah senilai Rp 1 miliar bagi MB tentu mengherankan banyak kalangan, karena gaji dan tunjangan ketua dewan besarnya sekitar Rp 5,8 juta per bulan. Dalam lima tahun uang yang dikumpulkan dari gaji hanya Rp 348

juta, apalagi pada saat terjadi kasus ini MB baru menjabat ketua DPRD Surabaya selama dua tahun.

Buruknya birokrasi pemerintahan pada satu sisi dan adanya monopoli kekuasaan legislatif pada sisi yang lain menjadi faktor lain penyebab sulitnya pemberantasan korupsi di kota Surabaya. Hal demikian diperparah dengan adanya berbagai konflik sebagaimana data berikut ini:

1. Konflik internal eksekutif, pelengseran sekkota MY

Sebagai ketua DPRD MB memiliki kedekatan dengan sekkota MY, sehingga BDH sebagai wakil walikota sering merasa jengkel kepada MY karena hal-hal kecil seperti minta draft tentang mutasi pegawai tidak dikasih. MY sendiri merasa bahwa dirinya sudah berkoordinasi langsung dengan Walikota SS.

Atas kejadian itu BDH merasa ditelikung oleh MY, soalnya sudah berkali-kali dia menanyakan kepada sekkota tentang rencana mutasi pegawai. BDH lantas mendesak agar MY mengundurkan diri dari jabatannya seperti yang ditegaskannya, Pak MY itu kurang ajar sekali, dia harus mundur atau saya yang akan mundur. (Jawa Pos 30 Juni 2001).

Konflik internal di tubuh eksekutif mengalami masa-masa kritis misalnya pada saat walikota SS berobat ke Australia, sekkota MY dikabarkan menghilang sementara Wawali BDH mengikuti Lemhanas di Jakarta. Dengan menghilangnya MY, Pemkot benar-benar kosong pimpinan. (Jawa Pos 25 Oktober 2001).

Konflik eksekutif mengundang Gubernur Imam Utomo memanggil walikota SS untuk memperingatkan perlunya segera mengatasi banjir di

Surabaya, saya kemarin memanggil Cak N, saya peringatkan soal banjir agar secepatnya diatasi. (Jawa Pos 27 Januari 2001).

Banyak urusan yang terbengkalai setelah walikota Surabaya pergi berobat, yang terjadi di Pemkot bukan bahu-membahu memperbaiki kinerja tapi justru saling jegal dan sikut sesama pejabat akibatnya penyusunan RAPBD terbengkalai. (Jawa Pos 25 November 2001).

Konflik internal eksekutif dipertajam dengan penggantian sekkota MY oleh walikota pengganti BDH yang mengusulkan nama ASj. BDH mengajukan ASj karena pernah berpengalaman memimpin dinas (Disparta), badan perencanaan (Bappeda) serta kesekretariatan (asisten II) sebagaimana ia ungkapkan, Itu syarat mutlak tidak bisa ditawar-tawar lagi kaderisasi staf itu *ya* seperti itu disamping harus mempertimbangkan integritas moral dan wawasannya, percuma saja pandai kalau moralnya rusak. (Jawa Pos 1 Maret 2002).

Berkali-kali BDH gagal melakukan pergantian sekkota MY kepada ASj dengan berbagai masalah antara lain soal wewenang dan keabsahannya sebagai plt walikota dan belum mendapatkan pengesahan dari SK presiden. (Jawa Pos, 5 Maret 2002).

Selain itu ketua DPRD MB juga berkali-kali menolak keinginan BDH mengganti sekkota MY, biar tidak menimbulkan masalah di kemudian hari saya pikir BDH lebih baik menunggu SK presiden dulu. (Jawa Pos 8 Maret 2002).

BDH menonaktifkan sekkota yang juga ketua Beperjakat MY karena menjadi terdakwa dalam kasus

ruilslag kantor Kanwil Depag Jatim. Penonaktifan MY untuk memperlancar roda pemerintahan sebab dengan statusnya sebagai tersangka secara otomatis waktu dia banyak tersita untuk urusan dengan aparat penegak hukum seperti dikatakan BDH, saya tidak ingin pelayanan Pemkot terganggu gara-gara masalah ini, pokoknya kita tidak ingin roda pemerintahan terganggu gara-gara masalah ini. (Jawa Pos, 19 Maret 2002).

2. Konflik Eksekutif versus Legislatif

Sakitnya Walikota SS berbuntut pada pemanggilan dewan, sementara keputusan rapat panitia musyawarah (Panmus) DPRD Surabaya untuk memanggil kembali Cak N (panggilan wali kota) ternyata berbuntut, sebab sebagian anggota dewan ternyata lebih setuju untuk segera menggelar sidang paripurna mengadili Cak N sebagaimana penasehat Fraksi Gabungan, GS mengungkapkan, untuk apa dipanggil lagi? *Wong* masalahnya sudah jelas, dia pergi tidak pamit dewan.

Soal penyikapan terhadap absennya SS, dewan belum satu suara karena ada yang berpendapat lain seperti ketua DPRD Surabaya MB yang cenderung membela wali kota yang terbukti pergi sampai 25 hari tanpa pamit, paripurna itu nanti, setelah ada penjelasan resmi apakah dia mangkir atau apa baru digelar paripurna. (Jawa Pos, 25 Oktober 2001).

Mangkirnya walikota SS meninggalkan dinas selama 26 hari memunculkan spekulasi di kalangan dewan untuk mencari alternatif pengganti sebagai pejabat sementara (pjs) atau pelaksana harian (plh) walikota. Beredar dua nominator yaitu wawali BDH dan sekkota MY. Menurut wakil ketua DPRD, PA,

kalau berdasar UU, otomatis wawali yang menjadi pjs atau plh bila walikota berhalangan tetap. (Jawa Pos, 26 Oktober 2001).

Baru terungkap kemudian jika ketua DPRD MB tidak setuju jika BDH menggantikan walikota SS, dia itu pahlawan kesiangan, ketika lagi ramai diam saja. Sekarang masalah sudah reda baru akan datang. (Jawa Pos, 26 Oktober 2001).

Penolakan terhadap figur BDH juga tersirat dari pernyataan ketua komisi A, FS, walikota dan wawali dipilih dalam satu paket sehingga bila walikota berhalangan tetap maka harus ada pemilihan lagi. (Jawa Pos 26 Oktober 2001).

Konflik antara eksekutif dengan legislatif juga diwarnai oleh penolakan usulan BDH selaku plh walikota untuk mengganti sekkota MY dengan ASj. DPRD bahkan secara resmi menolaknya, kita putuskan untuk mengganti sekkota tetap menunggu SK presiden dulu. (Jawa Pos 13 Maret 2002).

Sebelumnya dua kali rapat terakhir gagal digelar karena MB sebagai ketua dewan tidak bisa hadir karena istrinya melahirkan, selama dalam proses itu secara informal tiga dari empat pimpinan dewan menolak rencana BDH untuk melakukan pergantian sekkota.

3. Konflik Internal Legislatif

Sikap ketua DPRD MB yang tidak setuju bila rekan separtainya di PDIP BDH yang sedang menduduki jabatan wawali dipromosikan menggantikan walikota SS yang sedang sakit. MB lebih condong memilih sekkota MY dengan mengatakan, sementara

Cak N absen kendali pemerintahan tetap sekkota. (Jawa Pos 28 Oktober 2001).

Di sini awal terungkapnya konflik internal dewan karena dua fraksi menolak MY, yaitu wakil ketua DPRD HR, kami mendesak pimpinan dewan agar memanggil wawali BDH. Walikota dan wawali dipilih satu paket. Jika walikota berhalangan tetap secara otomatis wawalilah penggantinya sedangkan kursi wawali dikosongkan. *Nggak* bisa kalau dewan memaksakan sekkota sebagai pejabat karir untuk menangani masalah politik. Seharusnya secara otomatis wawali yang mengendalikan Surabaya kini tergantung keberanian Pak BDH berani *nggak* memimpin Surabaya menggantikan Cak N. (Jawa Pos 28 Oktober 2001).

HRjuga menegaskan, saya akan mendesak dewan untuk memberikan rekomendasi kepada walikota untuk menyerahkan wewenangnya ke BDH selama walikota tak bisa memimpin. (Jawa Pos, 28 Oktober 2001).

MB akhirnya melapor ke polisi tapi bukan karena pemecatannya dari PDIP melainkan karena dituduh oleh anggota komisi B AI bahwa MB berusaha menghalangi-halangi SK pemberhentian Cak N di Depdagri. MB melaporkan A melalui kuasa hukumnya M Hamonangan. Dalam laporan polisi bernomor LP/K/0068/I/2002/Pamapta A dituduh melanggar pasal 310 ayat 1 KUHP yakni menyebarkan fitnah dan pencemaran nama baik. Menurut M, kalau dia punya bukti silakan jangan asal bunyi tapi tidak didukung bukti (Jawa Pos 23 Januari 2002).

A sendiri menanggapi, saya kira dia terlalu mengada-ada keterangan saya pada pers masih pada tahap tengara (Jawa Pos 23 Januari 2002)

Sementara Ketua Fraksi PDIP A mengatakan, saya kira tindakan pak MB itu adalah suatu usaha untuk mempertahankan kursi ketua dewan yang sebenarnya bukan lagi menjadi haknya (Jawa Pos 23 Januari 2002).

4. Pelengseran Walikota SS

Konflik terus memuncak dengan adanya isu penggantian SS yang semakin kuat karena walikota dianggap indisipliner sebagaimana diutarakan oleh Sekprov Jatim, S, Cak N belum pernah memberitahu gubernur selama kepergiannya sejak 29 September lalu. Setahu saya selama ini tidak ada surat pemberitahuan dari Cak N ke pemprov, kalau memang hal itu benar ini bisa tergolong indisipliner (Jawa Pos, 26 Oktober 2001).

Berbeda dengan pendapat Ketua DPRD Surabaya, MB, saya berusaha tidak emosional. Pak N jelas sakit. Orang sakit mau dikejar-kejar, *diuber-uber*, dipaksakan kayak apa saja, ya *nggak* bisa (Jawa Pos, 26 Oktober 2001).

MB menghimbau agar warga Surabaya bersikap sabar dan memberi kesempatan kepada walikota, setelah sembuh pasti dewan akan meminta pertanggungjawaban walikota (Jawa Pos, 26 Oktober 2001).

Orang dekat walikota, GH mengatakan keluarga walikota baru memberikan kabar dari Australia bahwa, Pak wali sudah *baikan.* Dia terserang *mag* berat, setelah berkunjung ke beberapa negara (Bangkok, Jerman, AS). Soalnya tak cocok makanan di sana.

Sekaligus melakukan general *check up.* (Jawa Pos 26 Oktober 2001).

Panitia musyawarah (Panmus) merasa jengkel dengan Walikota SS dan Ketua Baperjakat MY yang telah melakukan mutasi berbau KKN. Anggota Panmus GS merasa heran, bayangkan SR, SH orang yang sudah kakap dalam kejahatan tanah *kok* diangkat menjadi kepala dinas pengelolahan tanah. Demikian juga Kepala Dinas P dan K HAH, selain itu Ch sebagai pengganti S sebagai ketua Bappeko tidak layak. Walikota juga seenaknya memperpanjang pensiun pengawalnya J yaitu Kabag Kepegawaian. (Jawa Pos 19 Januari 2001).

Ketua DPRD MB akhirnya buka kartu jika walikota sedang dirawat di *Associate of Medicine University of Melbourne Australia* tepatnya di unit transpalansi liver. SS ditangani oleh tim dokter diketuai Prof Pieter Engeles dan sudah mengajukan izin ke mendagri sampai November, kondisi ini membuka wacana penggantian walikota yang dianggap telah berhalangan tetap (Jawa Pos 28 Oktober 2001).

Pelengseran SS akhirnya tidak terhindarkan, melalui rapat musyawarah jabatan walikota sementara dilaksanakan oleh Wawali BDH. Kepastian ini menutup peluang Sekkota MYmenjadi walikota dan sejak saat itu jabatan wawali dikosongkan. Mekanisme penggantian walikota ini mengundang kecurigaan adanya konsesi di balik keputusan panmus yang mengagetkan banyak pihak itu sebagaimana pengamat Unair, Haryadi mensinyalir:

Konsesi-konsesi pasti ada hanya apa bentuknya saya tidak tahu (Jawa Pos 25 November 2001).

Menurut Haryadi di balik melunaknya sikap dewan itu kemungkinan besar ada *deal-deal* khusus antara pihak BDH dengan dewan, bukan saja dengan PDIP kubu MB yang selama ini dikenal berseberangan dengannya tapi juga dengan FKB dan FTNI/Polri yang sehari sebelumnya masih tak jelas sikapnya (Jawa Pos 25 November 2001).

Dari segi legitimasi pelimpahan wewenang itu memang memperkuat posisi BDH meskipun akan lebih baik bila pelimpahan itu dilakukan sendiri oleh walikota, akan lebih terhormat bila Cak N dengan besar hati mendelegasikan tugas-tugasnnya kepada BDH, sebab bila yang melakukan pelimpahan itu dewan seakan-akan jabatan Cak N itu dicopot (sementara). Menurut Philipus H Djon pakar hukum tata negara menyatakan, sebenarnya langkah dewan menggelar rapat panitia musyawarah (panmus) tidak perlu dilakukan sebab berdasarkan UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah secara jelas telah disebutkan bila kepala daerah berhalangan secara otomatis wakilnya yang menggantikan, kalau bicara masalah hukum ini sudah jelas tidak perlu ada pelimpahan (Jawa Pos 25 November 2001).

Meski telah direkomendasikan oleh Panmus DPRD untuk menerima pelimpahan wewenang tugas walikota, BDH menaruh curiga, kekuatan panmus itu apa? Mestinya dewan kan lebih tahu hal ini. (Jawa Pos 26 November 2001).

Menurut BDH yang memiliki kekuatan untuk membuat keputusan dan keputusan tersebut bisa mengikat keluar adalah rapat paripurna dewan, bukan panmus. Sebab kewenangan panmus hanya mengikat ke dalam lembaga dewan sendiri. Itu adalah tuntutan

konstitusi, kalau mau tertib administrasi hal itu harus dilakukan. Apalagi yang diputuskan dalam rapat yang juga dihadiri pimpinan fraksi dan komisi itu tidak dituangkan dalam surat resmi tapi hanya keputusan lisan.

Di balik itu kubu MB yang mengetahui hal itu diduga sengaja membiarkannya, mereka ingin konflik antara BDH dengan Cak N dan orang-orangnya akan terus berlanjut (Jawa Pos 26 November 2001). Panmus dewan dinilai akal-akalan bahkan dikaitkan dengan beredarnya empat skenario berikutnya, yaitu; a) MB dan kelompoknya ingin konflik antara Cak N dan wawali terus berlanjut sehingga kinerja pemkot amburadul, b) LPJ walikota Mei 2002 akan ditolak dewan, c) walikota dan wawali harus lengser dilakukan pemilihan lagi, d) MB siap maju ke pancalonan walikota (Jawa Pos 26 November 2001).

Menurut Haryadi, pengamat Unair, sakitnya Cak N sebenarnya hanyalah momen dari mengemukanya kembali konflik pribadi dan kelompok yang diangkat ke wilayah pemerintahan yakni konflik antara kubu BDH dengan lawan politiknya bahkan sampai sejauh ini konflik tersebut telah jauh melibatkan orang-orang DPP PDIP karena yang bisa meredam konflik hanya DPP dan ini nanti ujung-ujungnya juga duit. (Jawa Pos 25 November 2001).

5. Konflik Partai dan Internal DPRD

Nasib Ketua DPRD Surabaya MB berakhir tragis karena DPP PDIP telah membebaskannya dari jabatan struktural dan fungsional. Sekjen DPP PDIP Sutjipto menandaskan, Ibu (Megawati) marah sekali sepak terjang MB dinilai sudah keterlaluan. Tidak

tertutup juga akan dipecat dari partai. Ini bisa terjadi bila tindakannya terus-terusan merugikan partai. (Jawa Pos, 5 Desember 2001).

Sanksi DPP PDIP kepada MB juga mengejutkan lawan politik MB sebagaimana dikatakan oleh sebuah sumber berikut ini, jauh hari kami sudah memberikan masukan kepada Pak Tjip (Sutjipto) agar sanksi dilakukan bertahap saja misalnya dicopot dulu dari Ketua DPC PDIP Surabaya, kalau tetap *mbalelo* baru dicopot dari ketua dewan, jika sudah tidak bisa dimaafkan lagi baru dipecat dari partai. Sanksi buat MB ini benar-benar mengejutkan karena ada empat sanksi sekaligus. (Jawa Pos 8 Desember 2001).

Empat sanksi buat MB itu adalah; a) pemberhentian dari Ketua DPRD Surabaya, b) pemberhentian dari ketua DPC PDIP Surabaya, c) harus keluar dari Fraksi PDIP, d) Dipecat dari keanggotaan partai. Sanksi ini tertuang dalam SK yang ditandatangani oleh Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri dan Sekjen DPP PDIP Sutjipto, SK pertama bernomor 120/DPP/KPTS/XII/2001 tentang pembebastugasan dan pengangkatan pelaksana harian ketua DPC PDIP Surabaya. SK kedua bernomor 121/DPP/KPTS/XII/2001 tentang pemecatan MB dari keanggotaan PDIP (Jawa Pos 8 Desember 2001).

MB pasrah menanggapi sanksi berat itu, apa yang bisa saya lakukan kalau SK itu sudah ditandatangani Bu Mega. Masak saya harus menentang Bu Mega? Itu tidak mungkin. (Jawa Pos 8 Desember 2001).

Sebagai pengganti MB DPP PDIP menunjuk A yang semula Wakil Ketua DPC PDI dan Ketua Fraksi

PDIP di DPRD Surabaya. A juga diproyeksikan menggantikan MB sebagai Ketua DPRD Surabaya namun MB melawan, SK DPP yang mencopot saya dari jabatan Ketua DPRD itu tidak sah, sampai sekarang saya masih tetap Ketua DPRD Surabaya (Jawa Pos, 19 Desember 2001).

Menurut Sekjen DPP PDIP Sutjipto, kalau MB masih punya moral pasti dia akan mundur sebab dia sudah dikeluarkan dari partai yang diwakilinya, bila memang MB keberatan maka ia bisa menyampaikannya di forum kongres PDIP itu sesuai dengan AD/ART (Jawa Pos, 9 Desember 2001).

6. Penolakan LPJ Walikota BDH

Sebelum terjadi penolakan dewan terhadap laporan pertanggungjawaban (LPJ) beberapa anggota dewan terlebih dulu melaporkan Walikota BDH ke Polda karena tersinggung dituduh melakukan politik uang.

Kepada polisi, para wakil rakyat itu menjelaskan secara detil ucapan BDH yang dinilai memojokkan anggota dewan. Ucapan BDH yang menyebutkan ada *money politics* di balik kasus penolakan LPJ (Laporan pertanggungjawaban) walikota. Menurut M, apa yang diucapkan BDH itu sangat berbahaya dan bisa mengarah kepada fitnah (Jawa Pos 18 Juli 2002).

Laporan beberapa anggota dewan ke Polda terkait dengan pernyataan Walikota BDH yang menuduh ada anggota dewan yang meminta uang Rp 200 juta untuk melicinkan LPJ-nya itu dinilai dapat

menimbulkan penafsiran yang negatif dari masyarakat terhadap anggota dewan.

Dalam kasus Surabaya ada dua jalan berbeda yang nantinya harus dipilih Mendagri, pertama menyetujui hasil sidang paripurna yang melengserkan BDH dari kursi walikota. Pilihan ini bisa ditempuh apabila Mendagri ingin menjaga kerhormatan dewan. Pilihan kedua menolak keputusan dewan demi menjaga kehormatan walikota. Dalam kondisi seperti Surabaya ini Ryas Rasyid menduga, Mendagri akan memilih tetap mempertahankan BDH. Kalau mengorbankan walikota *cost*-nya akan sangat tinggi, citra Surabaya nanti akan jelek sekali, malah nanti tidak akan ada yang mau jadi walikota. (Jawa Pos, 18 Juli 2002).

Ryas Rasyid juga mengatakan, kalau mengorbankan walikota *cost*-nya terlalu berat, karena itu jalan mengganti ketua dewan bisa ditempuh. Sebenarnya sejak MB dipecat dari keanggotaan PDIP, secara etika dia harus mundur dari jabatan ketua dewan. Sebab dia menduduki kursi tersebut karena menjadi anggota partai. (Jawa Pos 18 Juli 2002).

Sementara sebuah LSM yang tergabung dalam Dewan Kota juga menyayangkan keputusan DPRD yang terlalu cepat mengambil keputusan untuk melengserkan walikota bukan seperti saat melengserkan Cak N dulu ketika paripurna sempat ditunda seminggu untuk mematangkan hal-hal yang akan diputuskan. Menaggapi semua itu MB mengatakan bahwa keputusan dewan saat ini sudah final dan ini adalah keputusan lembaga, bukan keputusan saya (Jawa Pos 19 Juli 2002). BDH dilantik sebagai walikota 10 Juni dan 11 Juli 2002 dicopot oleh dewan.

7. Pelengseran Ketua DPRD MB

Konflik internal DPRD semakin memanas setelah Ketua Fraksi PDIP DPRD Surabaya A memutuskan segera menarik MB dari jabatan ketua dewan. Dalam rapat yang dihadiri oleh 19 orang dari 24 anggota FPDIP itu fraksi juga mengajukan nama A sebagai calon pengganti ketua dewan sebagaimana bendahara FPDIP Baktiono menyatakan, kami berharap pimpinan dewan juga segera merespon keputusan fraksi ini. Dulu pernah ada kesepakatan antar fraksi bahwa jabatan ketua dewan menjadi milik FPDIP saya yakin fraksi lain masih memegang kesepakatan tidak tertulis tersebut (Jawa Pos 2 Februari 2002).

Pelengseran Ketua DPRD Surabaya ini merupakan buntut dari pemecatan MB dari keanggotaan PDIP setelah sebelumnya A ditunjuk menggantikan MB sebagai Ketua DPC PDIP Surabaya.

Dituntut lengser MB balik mendesak agar A mundur dari Ketua FPDIP DPRD Surabaya, saya ini masih sebagai penasehat fraksi (FPDIP) sebaiknya A mundur dari ketua fraksi karena dia sudah mengajukan diri sebagai ketua dewan. Kalau ketua fraksi telah diajukan sebagai ketua dewan *kan* harus mundur dan ketua fraksi kosong (Jawa Pos 15 Februari 2002).

Konflik Ketua DPRD Surabaya MB versus walikota BDH bergeser menjadi konflik horisontal di legislatif menyusul tindakan Ketua FPDIP A yang melaporkan MB ke Polwiltabes Surabaya.

Menurut A, MB telah melakukan kebohongan publik dengan mengaku sebagai Ketua DPC PDIP padahal dia sudah dipecat melalui SK DPD PDIP nomor 120. A juga mengatakan, ini kasus serius jadi kami

berharap polisi bisa segera menindaklanjutinya (Jawa Pos, 5 Maret 2002).

Posisi A sendiri sedang terancam karena ia akan dilengserkan dari jabatan Ketua Fraksi PDIP Surabaya oleh pendukung MB, salah satunya Wakil Ketua DPC PDIP Surabaya Unggul Ruseno mengatakan, rapat evaluasi fraksi perlu diadakan sebab selama ini fraksi PDIP DPRD Surabaya yang dikomandani A dinilai gagal menjalin misi partai, misalnya A tidak bisa menyatukan perpecahan yang terjadi di tubuh fraksi. Sejumlah penugasan DPC juga tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya karena itu rapat ini harus segera dilaksanakan (Jawa Pos, 1 Maret 2002).

Kubu MB juga gencar melakukan serangan balik terhadap Plh Ketua DPC PDIP A, misalnya A dipaksa turun dari panggung ketika memberi sambutan pada perayaan HUT PDIP ke-29 yang digelar pengurus anak cabang (PAC) Sukolilo bahkan sekitar 50 pemuda yang sebagian diantaranya memakai kaos BMS (Benteng Muda Surabaya) itu juga mengolok-olok A, A pecundang, A budak kepentingan politik, A perusak partai. Ketua PAC Simokerto A Mufida mengatakan, setiap kali berbicara di depan umum *omongannya* (A) selalu berisi hujatan ini yang kami tidak suka (Jawa Pos, 11 Maret 2002).

A sendiri bertanya-tanya dengan kejadian itu, perbuatan mereka jelas-jelas anarkis ini yang perlu dipertanyakan mengapa mereka berbuat seperti itu (Jawa Pos, 11 Maret 2002).

Mendapat ancaman digusur dari Ketua Fraksi PDIP DPRD Surabaya, A balik mengancam akan

menggusur orang-orang MB yang menjabat ketua Komisi seperti Ketua Komisi A (pemerintahan), FS dan Ketua Komisi D (pembangunan) YSS. Menurut NSyang pro A, kita sudah sepakat untuk melakukan pergantian ketua komisi, kita juga sudah siapkan penggantinya (Jawa Pos, 12 Maret 2002).

Sementara rapat DPC PDIP yang diikuti oleh tujuh dari 11 pengurus inti memutuskan untuk menarik A sebagai ketua fraksi PDIP DPRD Surabaya. Wakil Sekretaris DPC PDIP Surabaya, AHT mengutarakan, kami sepakat menarik A dari ketua fraksi, suratnya segera kami kirim ke dewan. Sebagai gantinya kami tunjuk Isman (Jawa Pos, 14 Maret 2002).

Keputusan tersebut tampaknya merupakan balasan atas sikap FPDIP yang akan mencopot dua pendukung MB dari jabatan ketua komisi di dewan.

Tabel 9.1: Krisis Politik dan Pergantian Pejabat

No	Jabatan	Sebelumnya	Pengganti
1	Walikota	SS	BDH
2	Sekkota	MY	ASj
3	Ketua DPC PDIP	MB	A
4	Ketua Fraksi PDIP	A	I
5	Ketua DPRD	MB	A
6	Ketua Komisi A	FS	
7	Ketua Komisi B	YSSS	

Sumber: data hasil olahan peneliti, 2008.

Tuntutan sebagaian masyarakat untuk menurukan dirinya dari jabatan ketua dewan ditanggapi santai oleh MB, itu keinginan sebagian masyarakat yang terlalu emosional (Jawa Pos 19 Juli 2002))

Menurutnya menurunkan ketua dewan bukanlah pekerjaan mudah prosedur yang harus dilalui cukup panjang apalagi pimpinan dewan adalah kolektif kolegial empat orang kalau jatuh satu ya keempat-empatnya jatuh, sebab pergantian itu adalah berkaitan dengan kinerja pimpinan.

Ketua DPRD MB kemudian menawarkan islah kepada walikota BDH melalui sebuah pertemuan yang bisa saling terbuka sehingga antara dewan dengan walikota segera bisa bahu-mebahu membangun Surabaya, biar Surabaya tidak *rusak-rusakan* terus (Jawa Pos 20 Juli 2002).

Terkait pelengseran MB, fraksi di dewan menggelar rapat bersama untuk mencopot MB. Rapat lintas fraksi dihadiri oleh para elit partai dari FPDIP, FGab, FKB. Dari FPDI tampak A (ketua), AI(wakil ketua). Dari FGab HR (penasehat) GS (penasehat), BT (bendahara) dan AWH (sekretaris). Dari FKB HMS (ketua), MR (sekretaris), dan AMH (sekretaris).

Menurut AI rapat itu adalah rapat koordinasi untuk memantapkan pergantian MB, semua fraksi sepakat untuk *mencopot* Pak MB (Jawa Pos, 14 Maret 2003).

Nasib MB diujung tanduk dan dirapatkan sampai subuh di mana suksesi di bawah ke sidang paripurna (Jawa Pos 20 Maret 2003). Akhirnya paripurna *melengserkan* MB, tiga dan wakil ketua dewan juga diganti (Jawa Pos 1April 2003).

MH, SH, salah satu anggota tim pembela MB dan AB mengaku belum tahu berita *pelengseran* itu, saya belum tahu alasan *pelengseran* itu apakah ini terkait dengan penahanan MB dan AB ataukah memang

kinerja dewan yang benar-benar menurun (Jawa Pos 1 April 2003).

Lengsernya empat pimpinan DPRD Surabaya (MB, AB, HR dan PA) melalui paripurna Senin membuat fraksi-fraksi di dewan mulai aktif bermanuver, mereka kian merapatkan barisan untuk mengajukan jago-jagonya yang akan mengisi kekosongan pimpinan dewan (Jawa Pos, 2 April 2003).

Tabel 9.2: Calon Pimpinan Baru DPRD Surabaya

No	Fraksi	Calon
1	FPDIP	A
2	FKB	AB
3	FTNI/Polri	GPA
4	FGab	BT

Sumber: data hasil olahan peneliti, 2008.

A dari FPDIP akhirnya terpilih dan MB tersingkir (Jawa Pos, 5 April 2003). Berikut kronologis pergantian dari A ke MB.

Tabel 9.3: Kronologi Pergantian Ketua DPRD dari MB ke A

No	Tanggal	Keterangan
1	24 Februari	MB dan ABdi-medaeng-kan
2	2 Maret	FPDIP kirim surat usulan pergantian ketua dewan
3	10 maret	FGab mendukung
4	12 Maret	Rapat Panmus I gagal, tidak kuorum
5	13 Maret	FKB, FGab, FPDIP rapat lintas fraksi
6	17 Maret	Rapat Panumus II gagal, tidak kuorum
7	18 Maret	Rapat Panmus III sukses dan agendakan paripurna pergantian pimpinan dewan
8	20 Maret	FPDIP galah, siap dapat kursi wakil ketua dewan
9	24 Maret	Rapat Panmus IV, putuskan paripurna pada 31 Maret
10	27 Maret	Panmus V, paripurna digelar 2 X (31 Maret dan 4 April)
11	28 Maret	Sekjen PDIP Ir Sutjipto turun tangan solidkan FPDI

12	31 Maret	Paripurna I, seluruh pimpinan dilengserkan
13	3 April	Fraksi-fraksi ajukan nama calon pimpinan dewan
14	4 Maret	Paripurna kedua terpilih jajaran pimpinan dewan yang baru

Sumber: Jawa Pos, *5 April 2003.*

8. Berakhir Tragis

Di balik proses pemberantasan korupsi di Kota Surabaya yang melibatkan tarik-menarik elit politik lokal ini berakhir dengan tragis, misalnya; a) Walikota SS meninggal dunia setelah *dilengserkan* dari jabatannya, b) Sekretaris Kota Surabaya MY juga *dilengserkan* sebelumnya akhirnya dipenjara, c) Ketua DPRD MB juga *dilengserkan* sebelum akhirnya dipenjara, MB bernasib paling tragis karena dia juga *dilengser* dari jabatan Ketua DPC PDIP Kota Surabaya sekaligus dipecat dari keanggotaan partai pemenang Pemilu di Surabaya tahun 1999 itu, d) Wakil Ketua DPRD AB juga *dilengserkan* dari jabatannya sebelum akhirnya dipenjara. Satu-satunya pejabat yang beruntung adalah BDH, wakil walikota yang akhirnya naik menjadi walikota menggantikan almarhum SS sekaligus menjabat Ketua DPC PDIP Kota Surabaya menggantikan MB.

C. Lemahnya Penegakan Hukum

Lemahnya penegakan hukum di sini adalah tidak berjalannya hukum atau tidak tegaknya hukum bersebagaimana ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil temuan di lapangan kasus korupsi APBD di Kota Surabaya berakhir dengan penahanan para tersangkanya, namun hukuman itu tidak membuat lembaga DPRD Kota Surabaya bersih dari praktik korupsi, terbukti Ketua DPRD Kota Surabaya pada periode berikutnya yaitu M Rouf terlibat dalam kasus korupsi

gratifikasi di mana proses hukum kasus ini masih berjalan di pengadilan pada saat penelitian ini dilakukan.

Menurut mantan anggota DPRD Jatim Drs H Ubaidillah Tjoek Soekarwa, AS, BA hukuman satu tahun bagi MB yang melakukan korupsi terbukti tidak membuat jerah bagi anggota dewan yang lain sebagaimana ia mengatakan, itu hukuman main-main, orang tidak menjadi jerah, milyaran dihukum 1 tahun, pencuri ayam dihukum 4 bulan. Sama sekali, koruptor itu sudah penghisap darah rakyat, tapi hukumannya tidak setimpal dengan perbuatannya. Saya kira hukumannya kurang berat, dan tidak membuat mereka jerah. Tiap tahun karena kenalannya, mungkin nanti bisa presiden, nanti dikasih remisi, kalau minta grasi ya diluluskan, jadi pemimpin itu memang berat. Tapi kalau mereka yang khianat yang lebih jahat dari nasibnya setan di neraka jahanam (wawancara di Jl Manyar Kertoarjo Surabaya, Senin 9 Februari 2009 jam 06.00).

M yang terpilih sebagai Ketua DPRD Kota Surabaya periode 2004-2009 telah ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus gratifikasi bersama dengan Sekretaris Kota Surabaya. Menanggapi penetapan M sebagai tersangka, Soekarwa menyayangkan sekalipun sudah ditetapkan sebagai tersangka namun pihak kepolisian tidak menahan M.

Bagian Kesepuluh

Analisis Faktor Penyebab Sulitnya Pemberantasan Korupsi di Kota Surabaya

Berdasarkan hasil penelitian di atas maka dapat diketahui bahwa faktor penyebab sulitnya pemberantasan korupsi secara umum karena adanya faktor monopoli kekuasaan.

A. Analisis Monopoli Kekuasaan

Pengertian monopoli kekuasaan di sini adalah adanya pemusatan kekuasaan kepada seseorang atau kelompok tertentu. Berdasarkan data hasil penelitian diketahui bahwa salah satu faktor penyebab sulitnya pemberantasan korupsi di Kota Surabaya karena terlalu dominannya kekuasaan legislatif atas kekuasaan eksekutif. Contoh sebagaimana hasil penelitian di lapangan diketahui bahwa terdakwa MB memiliki kekuasaan yang bersifat *powerfull* karena yang bersangkutan merangkap empat jabatan strategis sekaligus.

Pertama, menjabat ketua DPRD. Kedua, menjabat Ketua Fraksi PDI-P sebagai partai pemenang Pemilu. Ketiga, menjabat sebagai Ketua Panitia Anggaran (Pan-Ang). Keempat, menjabat sebagai Ketua Panitia Musyawarah daerah (Panmus) Kota Surabaya (lihat buku kerja Pemkot Surabaya, 2002).

Rangkap jabatan seperti itu menyebabkan terjadinya monopoli kekuasaan dan monopoli kekuasaan menyebabkan terjadinya kesewenang-wenangan (diskresi). Menurut Klitgaard monopoli kekuasaan dan diskresi yang tidak diikuti dengan adanya pertanggungjawaban merupakan tindakan korupsi.

Pada kenyataannya MB yang merangkap empat jabatan melakukan korupsi, demikian juga MYdan AB yang juga melakukan monopoli jabatan seperti halnya MB. Fakta demikian mendukung teori Acton yang menyatakan bahwa kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut pula.

Selain itu perilaku korup sebagaimana yang dilakukan oleh MB, AB dan MY juga mendukung teori Klitgaard yang merumuskan korupsi sebagai adanya kekuasaan monopoli atas sumber daya yang sifatnya ekonomis disertai kewenangan untuk mengelolanya tanpa disertai pertanggungjawaban.

Monopoli kekuasaan itu pada giliran berikutnya menimbulkan adanya ketergantungan sehingga praktik korupsi menjadi sulit diberantas. Fenomena demikian sesuai dengan teori Bardhan yang menyatakan bahwa dalam pandangan teori sistem korupsi merupakan tindakan struktural dan memiliki hubungan kausalitas yang menunjukkan adanya ketergantungan.

Hubungan sebab akibat antara kekuasaan dan korupsi sedemikian itu mengingatkan bahwa dua dari empat faktor penyebab korupsi menurut teori GONE dari Jack Balogne adalah korupsi yang terkait dengan keserakahan dan kerakusan (*greed*) para pelakunya disamping juga terkait dengan sistem yang memberi peluang (*opportunity*) terhadap terjadinya korupsi.

Sulitnya memberantas korupsi karena adanya faktor monopoli kekuasaan dari para pelakunya ini juga relevan jika dianalisis menggunakan teori Chambliss (1973) yang menyatakan bahwa korupsi terjadi karena adanya jejaring (*cabal*). Model korupsi jejaring ini menjadi sulit diberantas karena mempertemukan unsur birokrasi, politisi, pengusaha dan aparat penegak hukum sekaligus di mana kepentingan jejaring dilindungi lewat sogokan maupun tekanan fisik.

Model korupsi jejaring menurut Cambliss sama seperti model koalisi elit (*elite cartel*) dari Johnston (2005). Di sinilah Jeremy Pope menganjurkan pentingnya sistem integrasi nasional untuk memberantas korupsi sampai kepada akar-akarnya.

Pope (2000) dalam *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System* menawarkan konsep elemen sistem integritas nasional sebagai sebuah strategi memberantas korupsi melalui; a) adanya sistem tanggung-gugat horisontal dengan penyebaran kekuasaan, b) tidak ada monopoli kekuasaan, dan c) masing-masing pemegang kekuasaan mempertanggungjawabkan penggunaan kekuasaannya pada masyarakat. Dalam hal ini Pope memberikan penjelasan mendetail mengenai 12 pilar kelembagaan sistem integritas nasional yaitu; 1) legislatif yang terpilih, 2) peranan eksekutif, 3) sistem peradilan yang independen, 4) auditor-negara, 5) *ombudsman*, 6) organisasi

anti-korupsi independen, 7) pelayanan publik untuk melayani publik, 8) pemerintah daerah, 9) media yang independen dan bebas, 10) masyarakat sipil, 11) sektor perusahaan swasta, dan 12) pelaku dan mekanisme internasional.

B. Analisis Buruknya Birokrasi Pemerintahan

Berdasarkan hasil penelitian di atas maka dapat diketahui bahwa sulitnya pemberantasan korupsi disebabkan karena faktor buruknya birokrasi pemerintahan karena birokrasi tidak independen dan tidak profesional sehingga terjadi politisasi dalam birokrasi. Contoh dalam hal pencairan anggaran eksekutif lebih bersifat menjalankan perintah DPRD sehingga anggaran yang mestinya untuk eksekutif terpaksa dicairkan atas perintah dan kepentingan legislatif sehingga timbul kasus korupsi di Kota Surabaya secara berulang-ulang.

Lemahnya kekuasaan eksekutif pasca reformasi juga ditandai oleh adanya ketergantungan eksekutif kepada legislatif, contoh untuk memuluskan LPJ walikota memberi hadiah rumah kepada Ketua DPRD MB senilai Rp 1 miliar (Jawa Pos, 30 November 2001).

Fenomena demikian menurut Alatas (1999) merupakan praktik suap (*brebery*) dan dan pemerasan (*extortion*), benang merah dari bentuk korupsi ini adalah subordinasi kepentingan umum di bawah tujuan pribadi yang mencakup pelanggaran norma-norma, tugas dan kesejahteraan umum dibarengi dengan kerahasiaan, pengkhianatan, penipuan, dan kemasabodohan yang luar biasa akan akibat-akibat yang diderita oleh khalayak ramai.

Benar pula kata Chambliss bahwa sogokan dan pemerasan merupakan dua sisi mata uang yang sama yakni berkaitan dengan birokrasi dan warga terutama pengusaha,

sementara nepotisme lebih menggambarkan usaha seorang pejabat memanfaatkan posisinya untuk menguntungkan kerabat, rekanan bisnis maupun kolega politiknya. Berkaitan dengan fenomena ini dapat dipahami bahwa korupsi tidak hanya menyangkut aspek hukum, ekonomi dan politik tetapi juga menyangkut perilaku menyimpang dari para administrator.

Fenomena buruknya birokrasi pemerintahan seperti itu membenarkan penelitian Booz-Allen & Hamilton pada tahun 2000 yang menunjukkan bahwa; a) Indonesia menduduki posisi paling parah dalam pelaksanaan *good governance* di Asia Tenggara, b) besarnya indeks *good governance* Indonesia hanya sebesar 2,88 jauh di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Filipina (3,47), c) indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks maka tingkat *good governance* semakin rendah pula yang berarti juga tingkat korupsi semakin tinggi. Rendahnya kualitas *good corporate governanance* (GCG) dari korporasi-korporasi di Indonesia ditengarai menjadi faktor utama kejatuhan perusahaan-perusahaan tersebut. Terpuruknya Indonesia dalam kategori korupsi dan birokrasi juga mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh PERC (2001) dan Price Water House Cooper (2001) tentang ranking negara-negara Asia dalam implementasi *good governance*. Indonesia menempati urutan ke 89 dari 91 negara yang disurvei; dan dari sisi *competitiveness* Indonesia menempati urutan ke-49 dari 49 negara yang diteliti.

Sementara *Governance Assessment Survey* (2007) UGM-PGR terhadap enam indikator tata kelola pemerintahan (*governance*) versi Bank Dunia di 10 provinsi dan 10 kabupaten menyimpulkan bahwa pungutan liar

(pungli) masih lazim dan pemberantasan korupsi terhambat keseriusan pemerintah dan lembaga bukan pemerintah.

Dalam definisinya mengenai pemerintahan yang mempunyai kinerja yang buruk (*bad governance*), Bank Dunia mengidentifikasikan tindak pidana korupsi sebagai sebuah persoalan serius di dalam pemerintahan yang harus segera mendapatkan tindakan yang serius pula (World Bank, 1992). Bagi Bank Dunia memberantas korupsi adalah titik awal untuk meninggalkan status *bad governance* menuju kriteria *good governance*.

Menurut Bank Dunia (1992) tata pemerintahan yang jelek (*bad governance*) adalah yang menguasai segala-galanya (*omnipotent*) dan berorientasi kepada pemaksaan kehendak, kekuasaan dominatif serta pemusatan kewenangan. *Government* lebih menunjuk pada sistem organisasi atau struktur institusionalnya, sedangkan *governance* lebih mengacu pada *the manner*, kinerja atau seni atau gaya moral-legal pelaksanaannya. Krisis di Afrika merupakan contoh nyata dari bekerjanya konsep ini dalam melawan *'crisis of governance'* atau *'bad governance'* (World Bank 1992).

Menurut Heyden (1992) pemerintahan yang jelek (*bad government*) identik dengan pengertian pemerintah adalah segala-galanya (*omnipotent*) yang berorintasi kepada kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan dan pemusatan sampai akhirnya muncul gerakan yang memangkas peran negara melalui demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, reformasi birokrasi, privatisasi, *reinventing government* dan berbagai haluan baru tentang pemerintahan yang baik.

Dari hasil penelitian ini dapat dipahami bahwa pemerintahan yang buruk diindikasikan oleh adanya

berbagai konflik, baik konflik internal eksekutif contoh *pelengseran* Sekkota MY, konflik eksekutif versus legislatif seperti *pelengseran* Walikota SS, juga penolakan laporan pertanggungjawaban Walikota BDH, sementara konflik internal legislatif ditandai dengan terjadinya *pelengseran* Ketua DPRD MB.

Pemerintahan yang buruk juga tergambar dari penahanan para pejabat birokrasi dalam kasus korupsi, seperti penahanan MY, penahanan Ketua DPRD MB dan penahanan Wakil Ketua DPRD AB.

C. Analisis Lemahnya Penegakan Hukum

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa sulitnya pemberantasan korupsi disebabkan oleh faktor lemahnya penegakan hukum. Contoh hukuman bagi MB, ABdan MYyang melakukan korupsi APBD tidak membuat jerah anggota dewan yang lain, terbukti Ketua DPRD periode berikutnya yaitu MR terlibat korupsi gratifikasi di lembaga yang sama.

Faktor lemahnya penegakan hukum juga dapat dilihat dari tidak ditahannya MR meskipun yang besangkutan telah ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus gratifikasi DPRD Kota Surabaya. Fenomena demikian sesuai dengan teori Klitgaard yang melihat korupsi sebagai kejahatan kalkulatif, artinya orang melakukan korupsi karena hukumannya ringan.

Pada kenyataannya MB, ABdan MY yang bersama-sama melakukan korupsi dengan kerugian negara Rp 2,7 miliar hanya dihukum masing-masing 1 tahun, 9 bulan, dan 89 hari. Jika dikalkulasikan maka jenis pekerjaan apa yang bisa menghasilkan pendapatan Rp 2,7 miliar dalam waktu tidak sampai satu tahun. Dalam konteks ini korupsi menjadi sulit diberantas karena korupsi sebagai

kejahatan kalkulatif membuat para pelakunya menjadi tidak jerah melakukan korupsi karena keuntungan yang didapatkan begitu besar sementara ancaman hukumannya sangat ringan.

Kenyataan demikian menunjukkan bahwa hukum positif yang mendasarkan kepada KUHP sebagaimana dasar untuk menghakimi para koruptor selama ini tidak memberikan jaminan adanya kepatian hukum dan keadilan bagi warga negara.

Fenomena tersebut sesuai dengan teori Sibernetik dari Parson di mana hukum merupakan sub ordinasi dari ekonomi dan politik. Artinya hukum menjadi sulit ditegakkan karena adanya kepentingan ekonomi dan politik.

Di sini Rahardjo mengusulkan perlunya hukum responsif dan hukum progresif untuk memberantas korupsi sampai kepada akar-akarnya. Penegakan hukum ini sesuai dengan teori Kaufmann (1997) dengan cara meningkatkan sanksi terhadap korupsi (*enhancing sanctions against corruption (*meningkatkan sanksi terhadap korupsi).

D. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil penelitian di atas maka dapat disimpulkan bahwa sulitnya pemberantasan korupsi disebabkan karena adanya faktor monopoli kekuasaan, buruknya birokrasi pemerintahan, dan faktor lemahnya penegakan hukum. Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik Klitgaard mengusulkan perlunya larangan monopoli kekuasaan. Untuk menghindari buruknya birokrasi pemerintahan diperlukan adanya pemerintahan yang baik, dan untuk menegakkan hukum diperlukan adanya penerapan hukum responsif dan hukum progresif.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka dapat diusulkan beberapa proposisi minor sebagai berikut:

Proposisi Minor 1:

Penyebab sulitnya pemberantasan korupsi dikarenakan adanya faktor monopoli kekuasaan seperti rangkap jabatan oleh birokrasi teknis maupun birokrasi politis.

Proposisi Minor 2:

Penyebab sulitnya pemberantasan korupsi dikarenakan oleh faktor buruknya birokrasi pemerintah seperti adanya konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif.

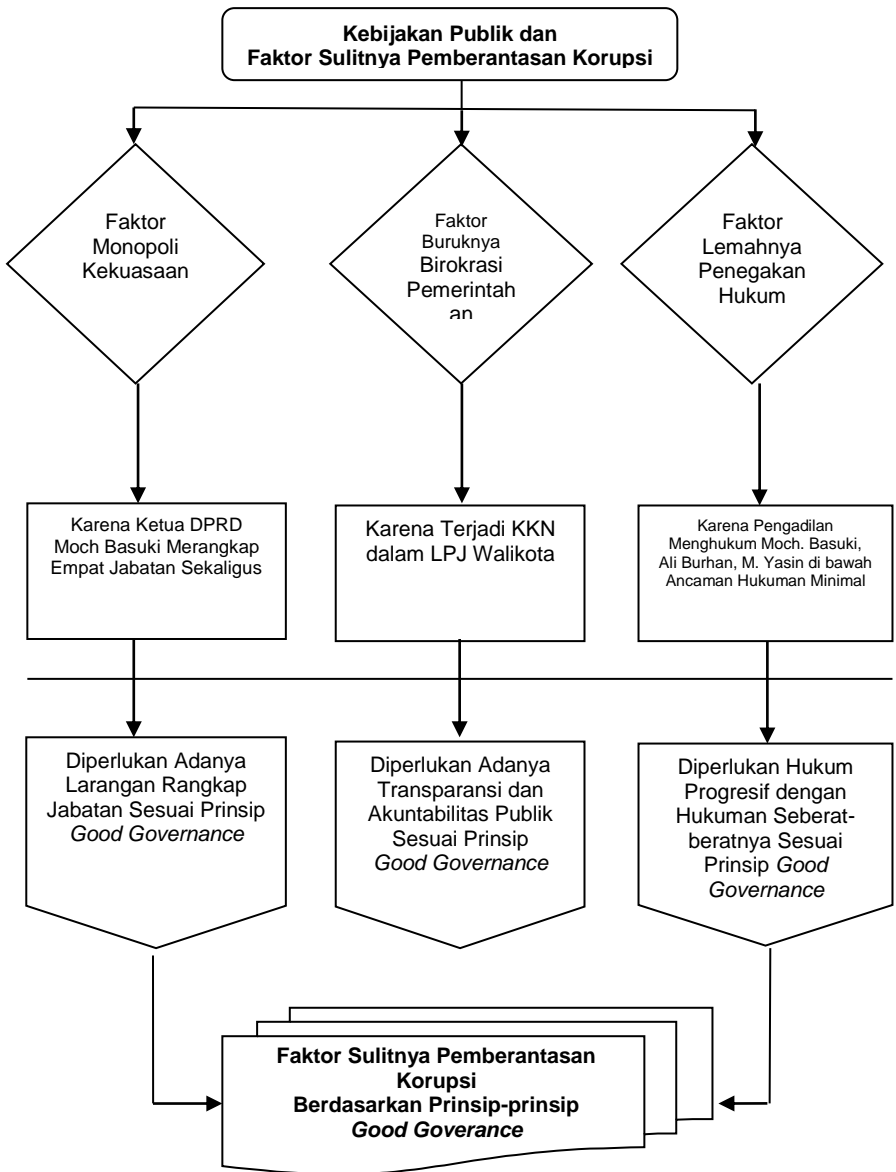
Proposisi Minor 3:

Penyebab sulitnya pemberantasan korupsi dikarenakan oleh faktor lemahnya penegakan hukum sehingga korupsi menjadi sebentuk kejahatan kalkulatif di mana keuntungannya besar sementara ancaman hukumanya sangat ringan.

Berdasarkan proposisi minor di atas maka dapat ditarik proposisi mayor sebagai berikut:

Proposisi Mayor:

Penyebab sulitnya pemberantasan korupsi dikarenakan oleh adanya faktor monopoli kekuasaan, buruknya birokrasi dan faktor lemahnya penegakan hukum sehingga diperlukan adanya intervensi kebijakan publik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam bentuk larangan rangkap jabatan dan penegakan hukum yang bersifat responsif dan progresif dengan cara meningkatkan sanksi hukuman bagi koruptor.

Gambar 10.1: Faktor Sulitnya Pemberantasan Korupsi

Bagian Kesebelas

Model Kebijakan Yang Tepat Pemberantasan Korupsi di Kota Surabaya

Pengertian model kebijakan pemberantasan korupsi di sini adalah model kebijakan untuk memberantas korupsi secara makro dan menyeluruh mulai dari pencegahan, pendeteksian sampai dengan penindakan.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa model kebijakan pemberantasan korupsi di Kota Surabaya masih bersifat konvensional yaitu lebih menitikberatkan kepada proses penindakan dengan menggunakan prosedur penanganan biasa dengan melibatkan perangkat penegak hukum yang ada mulai dari kepolisian, kejaksaan dan pengadilan serta menggunakan dasar hukum positif melalui penerapan pasal-pasal dalam KUHP.

A. Pencegahan

Dengan menggunakan model konvensional yang lebih menekankan kepada penindakan, maka proses pencegahan terhadap kasus korupsi tidak berjalan. Contoh MB selaku Ketua DPRD yang mestinya mempelopori

pengawasan dan kontrol terhadap indikasi tindak pidana korupsi di daerahnya justru memberikan pernyataan yang tidak semestinya melalui kata-kata, kalau ingin kaya, jadilah politisi. (Jawa Pos 2 Desember 2001).

Menurut MB pendapatannya selama satu tahun tidak kurang dari Rp 2 miliar. Uang sebesar itu didapatnya dari gaji berbagai macam tunjangan, pos ketua DPRD, dan dana taktis ketua DPRD bahkan dia juga mengaku mendapatkan uang dari luar anggaran APBD. Pendapatan sebanyak itu sangat wajar bagi seorang ketua dewan.

Pernyataan MB ini banyak mengundang reaksi karena dinilai tidak etis disampaikan oleh anggota dewan. Salah satu sesepuh PDIP LS mengaku tidak habis pikir dengan jalan pikiran MB, padahal sebagai kader PDIP sejak awal sudah ditanamkan dasar-dasar nasionalisme dan kerakyatan sehingga dalam setiap langkahnya kepentingan rakyat yang harusnya diutamakan, berpolitik itu ada ideologi yang harus diperjuangkan yaitu kepentingan masyarakat bukan malah jadi pemeras. (Jawa Pos 2 Desember 2001).

Ketua Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) Muchayat mengaku terkejut dengan pernyataan itu. Muchayat menyatakan, ini sudah jadi opini pubik dan bisa dianggap sebagai laporan. Seingat saya MB belum menyerahkan LKPN (lembar kekayaan penyelenggara negara). (Jawa Pos 2 Desember 2001).

Atas pernyataan itu KPKPN segera melakukan pemeriksaan terhadap MB. Ketua KPKPN Muchayat mengungkapkan, pokoknya kami akan segera minta MB menyerahkan LKPN itu secepatnya. Kalau perlu kami akan memaksanya dengan kekuatan hukum sekalipun dan minta bantuan polisi (Jawa Pos, 2 Desember 2001).

Berdasarkan PP 110/2000 yang mengatur tentang kedudukan keuangan DPRD pendapatan MB mestinya hanya Rp 96 juta. Bila dihitung berdasarkan PP tersebut dalam sebulan pendapatan MB sebagai Ketua DPRD Surabaya tidak lebih dari Rp 8 juta atau hanya Rp 96 juta per tahun (Jawa Pos 3 Desember 2001).

Ketua KPKPN Muchayat juga mengaku tidak habis pikir, saya juga heran kenapa mereka takut menyerahkan daftar kekayaan. (Jawa Pos 18 April 2002).

Menurut Muchayat nama-nama seperti Ketua Dewan MB dan tiga wakilnya yaitu PA, HR dan AB sama sekali belum menyerahkan LKPN. Sementara pihak eksekutif juga sama saja, tetap hanya dua orang yang menyerahkan LKPN yaitu mantan Walikota SS dengan kekayaan Rp 4,9 miliar dan Walikota BDH dengan total kekayaan Rp 328 juta.

Tabel 11.1: Daftar Pejabat yang Menyerahkan LKPN

No	Nama Pejabat	Jabatan	Kekayaan
1	IGT	DPRD	547,6 juta
2	MM	DPRD	1,175 miliar
3	MH	DPRD	378,8 juta
4	Cak N	Mantan walikota	4,9 miliar
5	BDH	Walikota	328 juta

Sumber: diolah dari Jawa Pos, Kamis 18 April 2002.

B. Pendeteksian

Model kebijakan pemberantasan korupsi yang konvensional juga tidak berfungsi dalam hal proses pendeteksian terhadap indikasi-indikasi terjadinya tindak pidana korupsi. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa masih banyak kasus dugaan korupsi yang terjadi di Kota Surabaya selain korupsi APBD yang melibatkan MB, AB dan MY namun tidak pernah ada tindak lanjutnya.

Contoh kasus korupsi tukar guling kantor Departemen Agama (Depag) yang diduga melibatkan Sekretaris Kota MY.

a. Dugaan Korupsi *Ruilslag* Kantor Depag

Seiring dengan kasus korupsi APBD di DPRD Kota Surabaya muncul dugaan korupsi dalam bentuk yang lain yaitu pada 22 Februari 2001 Kejaksaan Tinggi Jatim menangani kasus penyimpangan *ruilslag* kantor departemen agama KMS senilai Rp 1,7 miliar dengan tiga tersangka, MY (Sekkota), A (Mantan Kakandepag Kota Surabaya) dan OBW. Asistel Kejati H ZA telah mengajukan izin penyitaan terhadap aset ketiga tersangka sebagaimana ia mengatakan, untuk pembuktian kami harus melakukan penyitaan aset milik tiga tersangka tersebut (Jawa Pos 22 Februari 2001).

Sebelumnya Kajati telah menyita 85 lembar surat keputusan (SK) yang dikeluarkan oleh Depag RI, Kakanwil Depag Propinsi Jatim, Kakandepag KMS dan Walikota KMS. SK itu berisi tentang persetujuan *ruilslag* gedung Kantor Depag.

Sekkota Surabaya MY ditetapkan sebagai tersangka dan telah diperiksa di Kajati Jatim berkaitan dengan dugaan KKN dalam *ruilslag* tanah Depag Surabaya di Jl Klampis Asem. Tanah yang statusnya ganjaran itu di-*ruilslag* (ditukar guling) dengan tanah di Pagesangan (dekat Masjid Al Akbar). Proses *ruilslag* itu diduga menyalahi prosedur (Jawa Pos, 28 Februari 2001).

MY menganggap masalah itu sebagai masalah pribadinya. Dia juga membantah terancam dinonjobkan Walikota SS seperti yang diungkapkannya, Pak Wali

nggak pernah memanggil saya untuk membahas masalah *nonjob* (Jawa Pos, 6 Maret 2001).

Ketua DPRD MB yang memiliki kedekatan dengan Sekretaris Kota Surabaya MY tidak lama setelah itu justru mengancam akan melakukan mosi tidak percaya kepada walikota. Pemicunya soal banjir dan penataan PKL sebagaimana ia kemukakan, dewan akan memanggil wali kota untuk dimintai penjelasannya tentang penanganan banjir. Soalnya banjir sangat mendesak untuk diprioritaskan penanganannya (Jawa Pos 8 Maret 2001).

Dari kasus *ruilslag* kantor Depag ini perseteruan antara eksekutif dan legislatif semakin terbuka. Ketua DPRD Surabaya MB disinyalir juga terlibat seperti diungkapkan oleh sebuah sumber, kasus penyimpangan *ruilslag* senilai Rp 1,7 miliar itu ditengarai melibatkan sejumlah pejabat Kodya Surabaya. Kabarnya DPRD juga sudah menyiapkan skenario bakal mengganjal Cak N dengan kasus *ruilslag* itu (Jawa Pos, 11 Maret 2001).

Bermula dari kasus ini MB sering diguncang isu yang kurang sedap, antara lain a) *kongkow-kongkow* di diskotik ketika bulan puasa, b) SK pengangkatannya sebagai Ketua DPC PDIP Surabaya belum ditandatangani dan yang terakhir c) penganiayaan terhadap istrinya (Jawa Pos, 11 Maret 2001).

Titin istri MB melaporkan suaminya sendiri ke Polsekta Wonokromo berkait dengan tuduhan penganiayaan terhadap dirinya (6 Maret 2001), konflik MB pun merambah jadi masalah keluarga. Dalam perkembangannya kasus ini kemudian ditarik ke Polres Surabaya Selatan bersamaan dengan pencabutan laporan

Titin (8 Maret 2001). Lawan politik MB mulai banyak melakukan manuver, antara lain MB didemo sepuluh perempuan terkait kasus penganiayaan istrinya (Jawa Pos 13 Maret 2001). Konflik internal partai mulai melibatkan DPP dengan datangnya utusan DPP PDIP ke Polwiltabes atas suruhan Sutjipto untuk mendukung pemerikasaan MB sebagaimana pengakuan L S, sesepuh PDIP Jatim:

Saya dapat tugas dari Pak Tjip (Ir Sutjipto, Sekjen DPP PDIP) kaitanya dengan penegakan supremasi hukum. Intinya DPP PDIP minta agar semua persoalan yang menyangkut PDIP ditindaklanjuti tanpa pandang bulu (Jawa Pos 13 Maret 2001).

Timbul pertanyaan mengapa MB dihabisi? Ada dua faktor, internal dan eksternal. Di internal PDIP, MB dituduh anti Megawati Soekarnoputri. Dia juga dianggap tidak pernah memakai jalur Ir Sutjipto, Sekjen DPP PDIP setiap kali berhubungan dengan Jakarta. Bahkan tersiar kabar MB adalah termasuk kelompok HT yang ingin mengadakan KLB (kongres luar biasa) untuk mendongkel Megawati Soekarnoputri. Muncul tiga skenario besar yaitu a) MB dianggap anti Megawati dan bukan *link* Sutjipto, b) Isu-isu kasusnya dianggap merusak citra PDIP Surabaya seperti MB dipergoki di *Deluxe* (diskotik), melakukan *money politic*, melakukan penganiayaan anggota dewan, dan menganiaya istrinya sendiri, c) MB merupakan saingan berat BDH pada perebutan kursi walikota 2004 (Jawa Pos 14 Maret 2001). Terhadap tuduhan itu MB menyangkal tegas, apa dikira yang cinta bu Mega itu hanya mereka saja. Kami sejak awal pendukung berat bu Mega (Jawa Pos 13 Maret 2001).

Salah satu contoh tentang kontroversi MB yaitu saat dipergoki polisi di ruang VIP Diskotik R & B sebagaimana ditegaskan oleh Kapolwiltabes Surabaya Ito Sumardi, dari hasil laporan anak buah saya Pak MB memang berada di ruangan VIP Diskotik itu (R & B) bersama dengan seorang laki-laki dan dua orang wanita (Jawa Pos 30 Januari 2002).

Namun Kapolwil membantah jika MB terlibat kasus Narkoba, anggota saya malam itu tidak mendapati ada narkoba pada diri Pak MB. Jadi kalau ada isu-isu yang mengatakan ada BB (barang bukti) narkoba di ruangan itu tidak benar (Jawa Pos 31 Januari 2002).

Pernyataan Kapolwil berbeda dengan kesaksian L, teman MB, belakangan saya *nggak* kuat, karena dia (MB) bertindak *sok* suci. (Jawa Pos 2 Maret 2002).

Menurut L awalnya dia sering diajak MB dan kawan-kawannya keluar masuk diskotik dan klub karaoke untuk sekedar menyanyi dan makan, namun lama kelamaan mereka menggunakan obat-obatan. L mengaku, awalnya saya disuruh mencoba ineks. Saya kemudian dipercaya MB untuk menangani setiap kali diadakan pesta narkoba bersama A (orang kepercayaan MB) saya selalu ditugasi mencari tempat dan akomodasinya termasuk menyediakan *purel* untuk menemani pesta, kalau sedang pesta satu orang ditemani satu cewek (Jawa Pos 2 Maret 2002).

b. Dugaan Bagi-bagi Rumah

Selain kasus dugaan korupsi *ruilslag* kantor Depag para anggota DPRD Surabaya secara diam-diam juga bagi-bagi rumah, masing-masing anggota dewan yang berjumlah 45 orang kebagian rumah tipe 36 di

Benowo yang dibangun oleh kontraktor anggota dewan sendiri. Lokasi perumahan itu berjarak hanya satu kilo dari LPA Benowo. Perumahan itu dibangun oleh AB, wakil ketua dewan dari FKB yang berkongsi dengan Ir S, Ketua F-Gab dari PAN.

Menurut beberapa sumber di dewan harga rumah tipe sederhana yang dibagi-bagikan itu senilai Rp 45 juta. Dewan menggunakan jatah uang perumahan setiap bulan Rp 5 juta jika tidak diambil dalam tiga tahun terkumpul 15 juta. Untuk menutupi kekurangan Rp 30 juta setiap anggota muncul dugaan sumbangan walikota berkait dengan mulusnya pembahasan PAK yang diajukan Pemkot. Beberapa anggota yang menerima uang tersebut mengaku tidak tahu asal uang tersebut, saya tidak tahu dari mana asal uang tambahan itu (Jawa Pos 5 Oktober 2001).

Keseriusan bagi-bagi rumah dibuktikan dengan setiap anggota mendapat kucuran uang muka Rp 12 juta untuk dibayarkan kepada investor, meski ada anggota yang membantahnya seperti pengakuan Ketua Komisi A FS, uang Rp 12 juta itu uang *rapelan*, bukan uang muka rumah (Jawa Pos 5 Oktober 2001).

Terkait dengan *geger* soal rumah, anggota Komisi C DSW mengungkapkan, saya telah melunasi pembayaran rumah sejak Oktober 2001, namun sampai sekarang belum mendapat kejelasan kapan akte jual beli dibuat (Jawa Pos 28 Juni 2002).

Karena sudah sembilan bulan belum ada kejelasan pada 14 Juni lalu dia membuat surat resmi dengan materai Rp 6 ribu untuk menarik kembali dana pembelian rumah. Surat itu dilayangkan ke bendahara dewan dan ditembuskan ke S, anggota Komisi D yang

juga ketua fraksi gabungan selaku kontraktor, sementara pengembangnya adalah AB yang juga penasihat FKP sekaligus wakil ketua DPRD Surabaya.

C. Dugaan Bagi-Bagi Uang

Jika sebelumnya muncul pengakuan adanya bagi-bagi uang muka untuk beli rumah, kini muncul pengakuan baru yaitu bagi-bagi uang sebagaimana diakui oleh Wakil Ketua DPRD Surabaya, HR, dewan memang baru saja bagi-bagi uang. Jumlahnya Rp 20,5 juta per orang. Hampir Rp 1 miliar untuk 45 anggota dewan. Tapi itu tidak ada hubugannya dengan PAK (perubahan anggaran keuangan). (Jawa Pos, 6 Oktober 2001).

Uang sebesar itu rinciannya Rp 5 juta untuk pengapuran atau pengecatan rumah, Rp 500 ribu untuk uang *dok* (persetujuan sidang) PAK, Rp 5 juta untuk peningkatan sumber daya manusia (SDM) misalnya untuk sekolah atau memanggil pakar. Sedangkan yang Rp 10 juta merupakan uang kesejahteraan anggota dewan selama 10 bulan (Januari-Oktober 2001).

Hampir semua anggota dewan tutup mulut terkait dengan uang pembelian rumah meskipun ada juga yang berterus-terang seperti yang diucapkan oleh Armudji, Ketua Fraksi PDIP, tidak pernah ada penawaran rumah. Kalau uang pengapuran memang ada, besarnya Rp 5 juta (Jawa Pos, 6 Oktober 2001).

D. Dugaan Bancakan Anggaran Peningkatan SDM

Dalam *draft* rancangan perubahan anggaran keuangan (PAK) APBD 2002 yang kini tengah digodok dewan terdapat pengajuan tambahan dana yang jumlahnya terbilang fantastis yaitu Rp 1,505 miliar. Angaran tersebut tercantum dalam pasal 1006a yaitu untuk peningkatan SDM (sumber daya manusia). Entah SDM mana yang

ditingkatkan yang jelas dengan penambahan itu dana untuk peningkatan SDM anggota dewan kini mencapai Rp 2,455 miliar sebab dalam APBD 2002 yang telah disahkan dewan awal tahun anggaran lalu pos peningkatan SDM telah diberi jatah Rp 950 juta, bila *draft* tersebut disetujui setiap anggota dewan total Rp 45 orang bakal mendapat bagian Rp 54,5 juta. Sebenarnya adanya penambahan anggaran ini bisa dibilang aneh, sebab dalam buku laporan realisasi anggaran sampai dengan triwulan II (Juni 2002) pada pos DPRD tidak ada sepeserpun dana yang dipakai untuk peningkatan SDM dewan, berarti uang Rp 950 juta itu tetap utuh. Inilah yang menimbulkan kekhawatiran bahwa uang tersebut akan dipakai "*bancakan*" di akhir tahun anggaran (Jawa Pos 25 Juli 2002).

Wakil Ketua DPRD Surabaya HR mengatakan, memang ada sebesar itu, uang itu dianggarkan untuk membiayai jika ada anggota dewan yang ingin melanjutkan pendidikan termasuk juga untuk kursus-kursus dan mendatangkan pakar (Jawa Pos 25 Juli 2002).

Namun Ketua Komisi A (pemerintahan) FS emosi saat ditanya kenaikan SDM dewan, anda ini mau tanya apa mau menginterogasi saya, mengapa anda tidak mengkritisi anggaran eksekutif yang jumlahnya mencapai miliaran itu. (Jawa Pos 26 Juli 2002).

Meski demikian FS mengakui bahwa anggaran dewan dalam pos DPRD diajukan oleh sekretariat dewan ke tim anggaran eksekutif setelah terlebih dahulu dikonsultasikan dengan pimpinan dewan. Selanjutnya hal tersebut akan dibahas di komisi A bersama tim anggaran eksekutif.

Munculnya tambahan dana sebesar Rp 1,505 miliar untuk peningkatan SDM anggota DPRD Surabaya

tampaknya masih menjadi misteri, di antara mereka malah saling menghindar. Anggota panggar dari FKB ChN mengaku belum tahu ada jumlah sebesar itu. B anggota Panitia Anggaran dari FPDIP mengaku penentuan angka sebesar itu bukan wewenangnya, kalau Bu P (PA, Wakil Ketua DPRD) yang juga wakil ketua Panggar saja bilang tidak tahu apalagi saya yang cuma anggota (Jawa Pos 26 Juli 2002).

Sementara M dan S mengakui menerima dana pengembangan sumber daya manusia (SDM) Rp 20 juta bukan seperti yang diungkapkan Wakil Ketua DPRD HR Rp 25 juta. Menurut M, terus terang saya perlu belajar banyak karenanya saya merencanakan kuliah di UPB setelah *lebaran*. Urusan *duit* itu tidak ada puas atau wajarnya, PAD kita kan Rp 250 miliar kalau eksekutif dan legislatif tidak keberatan menganggarkan Rp 11 miliar untuk dewan tahun 2001 meski PP 110 tahun 2000 membatasi maksimal Rp 9 miliar *ya nggak* jadi masalah (Jawa Pos 12 November 2002).

Soal dana SDM Rp 1,5 miliar Riswanda mengecam dewan. Ia mengatakan, ini menunjukkan kalau mereka (anggota DPRD Surabaya) itu tidak punya etika politik. (Jawa Pos 28 Juli 2002).

Menurut pengamat politik dari UGM, Riswanda ada tiga hal yang menyebabkan anggota DPRD Surabaya melakukan keanehan itu, pertama *basic knowledge* (pengetahuan dasar) soal politik yang sangat rendah, kedua mental petualangan politik para anggota dewan, dan ketiga nafsu untuk menjadi selebriti politik. Mereka itu belum memberikan karya yang nyata dengan anggaran yang ada malah meminta tambahan dana (Jawa Pos 28 Juli 2002).

Sementara Direktur *Center for Public Policy Studies* (CPPS), Sam Suharto mengecam soal dana SDM Rp 1,5 miliar ujung-ujungnya dibagi-bagi. Ia mengungkapkan, seringkali anggaran dalam bentuk apapun ujungnya hanya akan dibagi-bagi, *mbok* ya sebagai wakil rakyat mereka itu malu (Jawa Pos 29 Juli 2002).

Mendapat kritik keras, Ketua DPRD MB akhirnya membatalkan dana SDM dan dialihkan untuk mengatasi masalah banjir dan sampah di Surabaya. Dewan sempat mengajukan dana peningkatan SDM Rp 1,5 miliar namun setelah mendapat kritik bertubi-tubi pimpinan dewan akhirnya membatalkan rencana tersebut, bahkan bukan hanya dana peningkatan SDM yang distop tapi juga rencana permintaan tambahan dana tunjangan kehormatan Rp 450 juta serta dana sekretariat dewan Rp 4,23 miliar, dari ketiga pos tersebut kini terkumpul dana Rp 6,18 miliar. Menurut MB dari pada dana tersebut menganggur, lebih baik dimasukkan ke pos yang manfaatnya bisa langsung dirasakan masyarakat seperti masalah penanganan banjir dan sampah (Jawa Pos 31 Juli 2002).

E. Dugaan Korupsi Uang Pansus

DPRD Kota Surabaya periode 1999-2004 tidak henti-hentinya diterpa isu berkaitan dengan dugaan korupsi. Contoh lain adalah menerpa Panitia khusus (Pansus) yang membahas masalah tanah ganjaran di Dukuh Pakis yang akan dilepas ke pihak Vila Bukit Mas disebut-sebut telah meminta uang Rp 45 juta ke pihak developer sebagaimana diakui oleh penanggungjawab lapangan Vila Bukit Mas, Sy, kami memang telah memberikan uang sebesar Rp 45 juta kepada pansus (Jawa Pos 30 November 2001).

Uang tersebut diberikan dalam tiga tahap, pertama dan kedua masing-masing Rp 10 juta dan ketiga Rp 25 juta,

semuanya diberikan dalam bentuk cek kepada ketua Pansus LS. Sy juga menyatakan, uang itu pemberian kami secara suka rela, bukan suap. Itu merupakan bentuk terima kasih kami kepada pansus (Jawa Pos 30 November 2001).

Terkait pemberian uang terima kasih ini Ketua DPRD MB akan melaporkan Pansus ke Polwil karena ia dituduh menggelapkan uang untuk anggota Pansus seperti yang ia paparkan, saya akan tuntut sebagai pencemaran nama baik dan seluruh anggota pansus harus diperiksa (Jawa Pos 30 November 2001).

Anggota pansus GS, MR, S, S bahkan Ketua Pansus LS mengaku tidak pernah menerima cek dari utusan Vila Bukit Mas. M mengungkapkan, silakan dilaporkan saya malah menunggu-nunggu biar nanti kelihatan mana yang salah dan mana yang benar (Jawa Pos 1 Desember 2001).

F. Dugaan Korupsi Rumah Mewah

Selain itu Ketua DPRD MB juga disebut-sebut telah membeli rumah mewah di kawasan Vila Bukit Mas secara tidak wajar, rumah seluas 400 meter yang harganya berkisar antara Rp 1 miliar sampai Rp 1,5 miliar itu berlokasi di Blok U nomor 18. Pembelian rumah ini tidak wajar mengingat gaji Ketua DPRD hanya Rp 5,8 juta per bulan, jika ditabung utuh dalam setahun pun hanya Rp 348 juta sementara dana taktis tidak lebih dari Rp 100 juta. Tersiar dua versi, pertama MB mendapat rumah itu dari Walikota SS karena ia ingin menjinakkan dewan melalui MB. Dalam perjalanannya Cak N semakin yakin bahwa MB berhasil mengendalikan dewan dengan bukti LPJ (laporan pertanggungjawaban) walikota tahun 2000 lalu berjalan mulus.

Sementara menurut versi kedua, MB disebut-sebut mendapat hadiah dari Vila Bukit Mas meski hadiah itu bukan cuma-cuma karena MB tinggal bayar beberapa puluh saja sekadar syarat adanya jual beli karena Perumahan Vila Bukit Mas atau induknya PT Insan Inti Lestari masih membutuhkan bantuan DPRD Surabaya dalam melakukan pembebasan tanah di Surabaya yang akan menjadi lahan lokasi perumahan sebagaimana sebuah sumber mengungkapkan, dengan memegang MB mereka berharap semua permasalahan yang ujung-ujungnya masuk dewan akan dapat dibereskan dengan mudah (Jawa Pos, 30 November 2001).

G. Penindakan

Model kebijakan pemberantasan korupsi yang masih konvensional seperti itu diakui lemah dalam hal proses penindakannya, terbukti dari berbagai kasus di atas baik yang masuk dalam kategori pencegahan maupun pendeteksian tidak satu pun yang ditindak oleh aparat penegak hukum kecuali yang berkaitan dengan korupsi APBD. Itu pun penerapan sanksi hukumnya rata-rata di bawah minimal sebagaimana paparan hasil penelitian pada sub bab penegakan hukum.

Menurut dosen Ilmu Hukum Universitas Sunan Giri Surabaya, H.M Sujai SH Mhum, ringan, bahkan sangat ringan sekali hukuman bagi para koruptor selama ini. Demi penegakan hukum saya setuju kalau para koruptor itu dihukum seberat-beratnya. (wawancara di Kampus Unsuri Surabaya, Senin 16 Februari 2009, jam 18.00).

Selain itu model pemberantasan korupsi yang konvensional juga melibatkan lembaga dan aparat hukum yang ada seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan yang ada sehingga proses penanganannya menggunakan prosedur

perkara biasa yang sering tidak berfungsi padahal korupsi merupakan tindak pidana luar biasa yang penanganannya juga memerlukan penanganan luar biasa dengan demikian perlu adanya lembaga khusus yang bertugas memberantas korupsi seperti KPK.

Menurut Drs H. Ubaidillah Tjoek Soekarwa, AS, BA tokoh masyarakat Surabaya yang juga mantan anggota DPRD Propinsi FPP Jatim, KPK bagaimana pun mestinya harus kita apresiasi, saya mendoakan semoga Antasari dan Yasin, melaksanakan seperti yang saya harapkan tadi, pribadi yang utuh, melaksanakan jabatan yang amanah, contoh Baharudin Lopa, harus berani. Saya khawatir kinerja KPK nanti di tengah jalan akan terganggu, saya peringatkan keras, kalau sampai terjadi, bahkan akan tumbuh beribu lipat kali. Lebih dari itu, bagaimana pun yang namanya di kepolisian, kejaksaan, pengadilan, menurut saya masih sangat jauh dari harapan orang yang mencari keadilan, mafia-mafia masih subur di mana-mana. Apalagi mahkamah agung, ketuanya sekarang sudah mulai *plintat-plintut*, warisan lama, karena dia juga terlibat, *mikul duwur mendem jeru*, yang akan diselamatkan ya itu, untuk memutar balik keadaan. (wawancara Jl Manyar Kertoarjo Surabaya, Senin 9 febrauri 2009 jam 06.00).

Terkait dengan KPK dosen ilmu hukum Unsuri Surabaya H.M Sujai SH Mhum berpendapat, KPK sebetulnya *kuwalahan* karena begitu banyaknya kasus korupsi di Indonesia, sehingga ada pendapat yang mengatakan bagaimana kalau KPK didirikan setiap daerah, jika begitu maka sesuai UU fungsi KPK akan hilang, karena KPK didirikan karena ada keterpaksaan, artinya KPK itu sifatnya *ad hoc* atau sementara. Tapi kalau aparatur negara seperti polisi, jaksa berfungsi, maka mereka berfungsi. Kalau KPK di setiap daerah, akan kehilangan wibawa.

KPK di daerah bersifat supervisi, jika ada yang tidak baik baru KPK mengambilalih. Itu sesuai UU pendirian KPK (wawancara di Kampus Unsuri Surabaya, Senin 16 Februari 2009, jam 18.00).

H.M Sujai, SH, Mhum setuju terhadap kebijakan yang mempercepat proses pemberantasan korupsi termasuk yang di daerah, saya sangat menginginkan percepatan penanganan korupsi di daerah, namun jangan sampai menghilangkan aparatur di daerah sehingga mereka tidak berfungsi. Apabila mereka kehilangan fungsi maka betapa besar anggaran negara yang dikeluarkan oleh negara namun tidak banyak berfungsi. Di sini penegak hukum perlu diperdayakan dan diperkuat sehingga fungsi-fungsi itu dapat berjalan dengan baik. (wawancara di Kampus Unsuri Surabaya, Senin 16 Februari 2009, jam 18.00).

Demikian halnya soal perlunya mendirikan pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor) di daerah, menurut HM Sujai SH Mhum, saya sangat setuju jika pengadilan tipikor bukan setiap kabupaten seperti PN, tapi mengacu pada pengadilan niaga yang didirikan di derah tertentu tapi membawahi beberapa daerah tertentu. Seperti Surabaya, membawahi Malang, Sidoadjo dan lain-lain sehingga tidak semua kabupaten dan kota, bayangkan berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh negara, kalau di daerah tertentu kita akan mempunyai kesempatan untuk menyiapkan SDM dengan baik, karena hakim untuk pengadilan tipikor adalah hakim khusus soal penanganan korupsi. (wawancara di Kampus Unsuri Surabaya, Senin 16 Februari 2009, jam 18.00).

Menurut anggota Tipikor Polwiltabes Surabaya, Bripka Dwi Purwanto, SH prioritas kebijakan pemberantasan korupsi menjadi dilema terhadap fungsi aparat hukum dalam memberantas tindak kejahatan umum:

Kewenangan penyidikan tipikor ada di JPU dan polisi, kenapa tidak dimaksimalkan di polisi? Di sini ada semacam beban yang lebih besar lagi, karena penyidik polisi tidak hanya tipikor tapi juga tindak pidana umum, berapa banyak, ya itu sampai banyak. Jika ini dimaksimalkan ke korupsi saya kuatir untuk tindak pidana umum tidak maksimal, kalau JPU yang dimaksimalkan itu lebih bagus. Sekarang ini dibentuk KPK adanya indikator penanganan itu belum maksimal, ini dua yang tidak berfungsi (wawancara di Kantor Polwiltabes, Jumat 27 Februari 2009).

Dalam hal penegakan hukum model pemberantasan korupsi konvensional juga masih menggunakan undang-undang hukum positif seperti KUHP yang dinilai bias terhadap kepentingan kekuasaan.

Dilema kebijakan seperti itu pada satu sisi dinilai sebagai keberhasilan karena aparatur penegak hukum negara masih berfungsi sehingga tidak memerlukan adanya intervensi dari pusat melalui badan yang khusus menangani kasus korupsi seperti yang ada sekarang yaitu KPK, namun pada sisi yang lain model kebijakan seperti itu dinilai hanya bersifat formalitas untuk memenuhi undang-undang namun tidak menjamin pemberantasan korupsi berhasil sampai akarnya karena penegakan hukumnya tidak pernah berjalan secara maksimal. Hal demikian dapat dilihat dari hukuman terhadap para tersangkanya yang selalu lebih rendah dari tuntutan jaksa, contoh MB yang dituntut hukuman 1,6 tahun divonis 1 tahun dikurangi masa tahanan. Hukuman seperti ini dinilai terlalu ringan dibandingkan dengan tingkat perbuatannya yang merugikan negara.

Dari sisi penyitaan barang bukti sebagai salah satu dasar adanya proses penindakan juga tidak bisa maksimal karena asal ada barang bukti meskipun jauh lebih sedikit dari yang dikorupsi dianggap telah memenuhi adanya bukti

hasil kejahatan, contoh dalam kasus korupsi APBD di Kota Surabaya aparat penegak hukum hanya bisa menyita uang Rp 80 juta padahal yang dikorupsi sebesar Rp 22,5 miliar sebagaimana temuan BPKP atau Rp 9 miliar hasil pemeriksaan Polwiltabes atau Rp 2,7 miliar yang terungkap dalam persidangan.

Disamping itu subyek atau pelaku yang menjadi sasaran penegakan hukum juga belum bisa mencakup seluruh tersangkanya, terbukti meskipun yang terlibat korupsi pada dasarnya adalah semua anggota dewan namun karena adanya proses pengembalian uang ke kas negara sebesar Rp 900 juta dari rekening milik 36 anggota dewan maka mereka terbebas dari ancaman hukuman meskipun hal demikian dinilai sudah sesuai dengan tujuan pemberantasan korupsi sebagaimana dikatakan oleh Bripka Dwi Purwanto, SH, anggota Tipikor Polwiltabes Surabaya, bahwa prinsip-prinsip penanganan korupsi adalah pengembalian uang negara dengan cara melakukan penyitaan (wawancara di Kantor Polwiltabes, Jumat 27 Februari 2009).

Mestinya pengembalian uang tidak serta merta menggugurkan tindak pidana korupsi sebagaimana dikatakan oleh Drs H. Ubaidillah Tjoek Soekarwa, AS, BA tokoh masyarakat Surabaya yang juga mantan anggota DPRD Propinsi FPP Jatim, nah, semua itu mestinya begitu, tapi mulus-mulus saja. Saya curiga, seperti mafia polisi, mafia pengadilan, mafia kejaksanaan, niat mereka masih dipertanyakan dan ini saya lihat adakah orang yang betul-betul dalam arti kata, jiwanya itu sudah menyuluruh memang murni untuk menegakkan keadilan apa tidak, ini pekerjaan besar. (wawancara Jl Manyar Kertoarjo Surabaya, Senin 9 febrauri 2009 jam 06.00).

Korupsi APBD di lingkungan Pemkot Surabaya terjadi pada tahun 2001 di mana pada saat itu belum ada

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seperti sekarang sehingga penanganannya dilakukan melalui prosedur penanganan perkara biasa mulai dari kepolisian, kejaksaan sampai pengadilan.

Berdasarkan data yang dikumpulkan dari situs sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia pada waktu itu satu-satunya lembaga yang khusus menangani tindak pidana korupsi adalah Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TKPTPK) yang berdiri pada tahun 1999 di masa pemerintahan presiden BJ Habibie, pembentukan TKPTPK dimaksudkan untuk mengatasi tidak berfungsinya lembaga penegakan hukum yang ada seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Lembaga TKPTPK yang didirikan di Jakarta dengan tugas khusus memberantas korupsi pada waktu itu juga belum efektif menyentuh ke daerah-daerah termasuk Kota Surabaya, sehingga seperti yang dikatakan oleh salah seorang hakim di Pengadilan Negeri Surabaya, R.R. Suryani Arif Adiningrat, SH, M.Hum bahwa, mekanisme pemberantasan Tipikor sama dengan perkara biasa pada umumnya yaitu penyidikan oleh polisi dan penuntutan oleh jaksa (wawancara di PN Surabaya, Senin 23 Februari 2009).

Dalam prosedur biasa seperti itu Bripka Dwi Purwanto, SH, anggota Tipikor Polwiltabes Surabaya mengungkapkan, peranan polisi terkait dengan produk APBD, kita baru menangani ketika disinyalir dalam pelaksanaan APBD terjadi penyimpangan, teknis penanganannya polisi atau penyidik bisa memperoleh info dari masyarakat, BPKP, BPK, bahkan dari penyidik sendiri. Setelah ada laporan, kita melakukan penyelidikan, kemudian kita kumpulkan data terkait, kemudian kita gelar, baru kita tingkatkan pada penyidikan, setelah itu baru kita tentukan siapa tersangkanya (siapa pelaku dan siapa yang

bertanggungjawab). Kemudian dalam gelar itu juga menentukan obyek, barang atau harta dari tipikor yang perlu dilakukan penyitaan. Bahwa prinsip-prinsip penanganan korupsi adalah pengembalian uang negara dengan cara melakukan penyitaan. Kalau bicara masalah pajak, bukan UU Tipikor kecuali ditemukan wajib pajak tidak melaksanakan kewajibannya karena memberi suatu janji kepada pejabat. Sepanjang itu tidak dilakukan dan tidak ada unsur janji, maka itu masuk dalam ruang UU perpajakan, penyidik pajak. Saat penyusunan APBD, itu sering terjadi. Sampai pada tingkat ini, polisi tidak berperan aktif. Akan tetapi setelah kita temukan ada penyimpangan dalam pelaksanaan APBD, kita bisa ukur niat seseorang dalam penyusunan itu (wawancara di kantor Polwiltabes Surabaya, Jumat 27 Februari 2009).

Model kebijakan pemberantasan seperti itu cenderung bersifat legal-formal dan mendasarkan kepada hukum positif yang bersifat formalisme yang dalam sejarahnya tidak pernah memuaskan terbukti dari dulu sampai sekarang kasus korupsi tidak malah berkurang akan tetapi cenderung terus bertambah, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya.

Bagian Kedua Belas

Analisis
Model Kebijakan Yang Tepat Pemberantasan Korupsi di Kota Surabaya

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa model kebijakan pemberantasan korupsi menurut Kaufmann (1997) terbagi dalam dua model yaitu; 1) model pencegahan (preventif) dan 2) model penindakan (represif), akan tetapi dalam kenyataannya masih bersifat lemah. Hal ini disebabkan karena pada satu sisi model korupsi bersifat jejaring dan kartel yang melibatkan para elit sementara pada sisi yang lain model pemberantasan korupsi belum terintegrasi secara nasional sehingga korupsi terus terjadi.

Menurut Pope model pemberantasan korupsi harus integral, antara lain harus ada keteladanan dari kepemimpinan untuk mempelopori perubahan yang melibatkan peran aktif dari masyarakat untuk melakukan perubahan secara bersama-sama.

A. Analisis Pencegahan

Menurut Kaufmann (1997) strategi pencegahan atau preventif dalam pemberantasan korupsi dapat

dilakukan melalui; a) reduksi kesempatan dengan reformasi dan deregulasi kebijakan, b) reformasi pembiayaan kampanye, c) peningkatan pandangan publik, d) reformasi proses anggaran, e) perbaikan meritokrasi dalam layaan sipil, f) menargetkan departemen dan agensi terpilih, g) meningkatkan sanksi terhadap korupsi, h) pengembangan *partnership* dengan sektor privat, dan i) mendukung reformasi *judicial.*

Sementara Soemodihardjo (2008:29-30) strategi pencegahan atau preventif pada intinya diarahkan pada pencegahan terhadap hal-hal yang menjadi penyebab korupsi sehingga dapat meminimalkan peluang terjadinya korupsi (sebagaimana teori GONE penyebab korupsi yaitu keserakahan atau *Greeds*, kesempatan atau *Opportunities*, kebutuhan atau *Needs*, dan pengungkapan atau *Exposure*).

Pada kenyataannya proses pencegahan korupsi tidak berjalan secara efektif sebagaimana diteorikan oleh Kaufmann, contoh Ketua DPRD Kota Surabaya Moch MB yang mestinya menjadi teladan dan pelopor dalam hal pemberantasan korupsi justru melakukan korupsi.

MB bahkan mengeluarkan pernyataan yang tidak patut misalnya ia mengatakan kalau ingin kaya jadilah politisi. Hal demikian menunjukkan adanya perubahan orientasi bahwa politik yang mestinya menjadi ideologi untuk memperjuangkan kepentingan rakyat menjadi profesi untuk kepentingan pribadi. Hal yang sama juga dilakukan oleh Wakil Ketua DPRD AB dan Sekretaris Kota Surabaya MY.

Praktik seperti itu perlu dicegah melalui model pemberantasan korupsi secara integral sebagaimana Pope (2005) menawarkan konsep harus dibentuk undang-undang untuk mencegah upaya memperkaya diri secara tidak sah.

Faktanya Ketua Dewan MB dan tiga wakilnya yaitu PA, HR dan AB tidak melaporkan harta kekayaannya kepada Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk oleh undang-undang dengan fungsi untuk melakukan pencegahan dini terhadap praktik korupsi.

MB yang berfikiran materialistis itu bahkan memiliki pendapatan Rp 2 miliar selama satu tahun, padahal pendapatan resminya sebagai Ketua DPRD tidak lebih dari Rp 96 juta setahun (Jawa Pos 3 Desember 2001).

Menurut Klitgaard *et al* (Silaen, 2002) ada dua pendekatan dalam pencegahan korupsi, yaitu perubahan sistem dan larangan monopoli jabatan. Pencegahan korupsi lebih penting dimulai dengan melakukan perubahan sistem melalui pendekatan komprehensif dalam jangka panjang, daripada pendekatan hukum untuk merepresi para aktor korupsi secara individual. Korupsi merupakan kejahatan kalkulasi yang cenderung dilakukan jika keuntungannya besar dan risikonya kecil, karena itu strategi anti-korupsi yang komprehensif hendaknya berorientasi untuk mengurangi kekuasaan monopoli, membatasi wewenang dan meningkatkan keterbukaan, mengubah insentif yang diterima pejabat, meminimalkan keuntungan dan meningkatkan probabilitas tertangkap dan memperberat hukuman atau sanksi bagi pelaku korupsi.

Sementara Pope dalam model sistem integrasi nasional (2005) menekankan perlunya pencegahan korupsi dengan cara menyederhanakan prosedur birokrasi, merotasi staf yang menduduki jabatan strategis dan perlu membentuk lembaga khusus misalnya komisi anti korupsi, *ombudsman* atau membuka saluran telepon khusus. Pemantauan terus-menerus diperlukan untuk bisa memberantas korupsi sampai ke akar-akarnya.

Namun demikian dari semua model pemberantasan korupsi secara integral sebagaimana Pope (2005) pada kenyataannya sudah ada seperti komisi pemeriksa kekayaan penyelenggara ada KPKPN, komisi pemberantasan korupsi seperti KPK dan *ombudsman*, akan tetapi korupsi terus berjalan.

Menurut Jasin (2009) model kebijakan pemberantasan korupsi di bidang pencegahan, meliputi; a) pembentukan integritas bangsa dimulai dari pelaksanaan pendidikan anti korupsi, kemudian b) perapatan tata kelola pemerintahan yang baik melalui lingkup perbaikan sistem administrasi yang meliputi perbaikan layanan publik, penegakan hukum, administrasi, keuangan, dan partisipasi aktif dari masyarakat dengan mengacu kepada prinsip-prinsip yang transparan, akuntabel, efisien, konsisten, partisipatif dan responsif, c) reformasi birokrasi misalnya tiap instansi harus: a) melakukan analisis jabatan dan evaluasi jabatan di mana di dalamnya terdapat banyak kegiatan mulai dari penyusunan peta jabatan, *job description*, spesifikasi jabatan, pengukuran beban kerja, klasifikasi jabatan, persyaratan/kompetensi jabatan, *job grading* dan *assesment* pegawai; b) *review* ketatalaksanaan (*business process*) agar tersusun *Standard Operating Procedure* (SOP) yang lebih efisien dan efektif dengan mengoptimalkan teknologi informasi dan komunikasi; c) penilaian (*assesment*) status dan kebutuhan SDM; d) penetapan *Key Performance Indicator* (KPI) setiap jabatan atau unit kerja; dan (e) perumusan besaran remunerasi sesuai bobot tugas, wewenang, dan tanggung jawab (nilai jabatan) dalam rangka penegakan *reward & punishment*.

Menurut Klitgaard *et al* (Silaen, 2002) langkah-langkah pencegahan terhadap korupsi itu tidak hanya berfokus pada aspek moral, tapi juga holistik mencakup

peraturan, kebijakan, administrasi dan lainnya yang dalam operasionalisasinya dapat dilakukan dengan dua cara yaitu; a) perubahan sistem, dan b) pelarangan monopoli jabatan.

Terkait dengan fenomena di atas Jasin (2009) mengusulkan perlunya strategi pemberantasan korupsi melalui upaya pencegahan yang meliputi; a) reformasi birokrasi pemerintahan, b) reformasi (inovasi) layanan publik, c) peningkatan akuntabilitas, transparansi pengelolaan keuangan dan penyelenggara negara, d) harmonisasi produk perundangan dan penertiban perda bermasalah, serta e) peningkatan peran serta masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai oleh strategi pencegahan ini adalah terbentuknya suatu sistem pencegahan tindak pidana korupsi yang handal. Strategi pencegahan ini kemudian dijabarkan dalam sejumlah kegiatan yang terdiri dari: a) peningkatan efektivitas sistem pelaporan kekayaan penyelenggara negara, b) penyusunan sistem pelaporan gratifikasi dan sosialisasi, c) penyusunan sistem pelaporan pengaduan masyarakat dan sosialisasi, d) pengkajian dan penyampaian saran perbaikan atas sistem administrasi pemerintahan dan pelayanan masyarakat yang berindikasikan korupsi, serta e) penelitian dan pengembangan teknik dan metode yang mendukung pemberantasan korupsi. Akan tetapi upaya pencegahan seperti yang diidealkan pada kenyataannya itu tidak berjalan secara maksimal.

B. Analisis Pendeteksian

Menurut Soemodihardjo (2008:29-30) strategi pendeteksian atau detektif pada intinya untuk mengetahui terjadinya korupsi dalam waktu yang sesingkat-singkatnya sehingga dapat ditindaklanjuti dengan cepat.

Berdasarkan hasil penelitian di atas diketahui bahwa model pemberantasan korupsi melalui pendeteksian secara umum belum berjalan efektif, hal ini disebabkan karena tidak berfungsinya aparat penegak hukum yang ada.

Pada kenyataannya banyak kasus dugaan korupsi yang terjadi di Kota Surabaya selain korupsi APBD yang melibatkan Moch MB, AB dan MY namun tidak pernah ada tindak lanjutnya. Contoh kasus korupsi tukar guling kantor Departemen Agama (Depag) yang diduga melibatkan Sekretaris Kota MY, kemudian dugaan bagi-bagi rumah untuk anggota dewan, bagi-bagi uang, dugaan bancaan anggaran peningkatan SDM dewan, dugaan korupsi uang pansus dan dugaan korupsi rumah mewah, namun sampai sekarang kasus-kasus yang telah terdeteksi ini tidak ada tindaklanjutnya.

Di sinilah Soemodihardjo (2008) menganjurkan perlunya langkah pembersihan sebagai alternatif model kebijakan pemberantasan korupsi yaitu pembersihan terhadap aparat penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan guna menciptakan aparat yang bersih, jujur, disiplin, bertanggungjawab dan memiliki komitmen yang tinggi serta berani melakukan pemberantasan korupsi, sehingga diperlukan seorang Kapolri, Jaksa Agung dan ketua Mahkamah Agung yang mampu secara konsisten mengakkan hukum dan keadilan.

C. Analisis Penindakan

Menurut Kaufmann (1997) langkah penindakan sebagai upaya pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara; a) inisiatif layanan sipil, misalnya dengan melibatkan NGO dan media, b) inisiatif sektor privat, misalnya melalui program pendanaan LSM anti korupsi, dan c) organisasi internasional, seperti LSM yang peduli

terhadap program anti korupsi seperti inisiatif dari *Makati Business Club* di Filipina.

Menurut Soemodihardjo (2008:29-30) strategi penindakan atau represif pada intinya merupakan tindakan yang berkaitan dengan pemberian sanksi hukum yang setimpal, cepat dan tepat kepada pihak-pihak yang terlibat dalam korupsi.

Pada kenyataannya penerapan sanksi hukum terhadap pelaku korupsi rata-rata di bawah minimal sebagaimana paparan hasil penelitian di atas. Pada umumnya hukuman yang dijatuhkan oleh hakim terhadap tersangka tidak setimpal dengan perbuatan para pelaku korupsi yang merugikan uang negara. Contoh dalam kasus korupsi APBD di Kota Surabaya uang yang dikembalikan tersangka kepada negara hanya Rp 80 juta lebih, padahal yang dikorupsi mencapai Rp 2,7 miliar. Hukuman yang dijatuhkan kepada tersangka rata-rata di bawah 1 tahun atau di bawah ancaman hukuman minimal sebagaimana tuntutan jaksa.

Realitas demikian merupakan konsekuensi logis dari pemberlakukan hukum positif yang berkeyakinan bahwa hukum bukan dari Tuhan dan alam karena hukum merupakan; a) perjanjian sosial (*social contract*), b) perintah penguasa, c) peraturan, dan d) undang-undang sehingga perlu untuk memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (Hart, Rahardjo, 2006).

Pada kenyatannya model hukum positif ini banyak mengalami penyimpangan dalam pelaksanaannya yaitu bias terhadap kepentingan kekuasaan. Fenomena demikian relevan jika dianlisis mengunakan teori sibernetik dari Parsons dan Bredemeir yang pada intinya menyatakan bahwa hukum tidak pernah otonom karena hukum tidak

dapat dipisahkan dari faktor ekonomi, politik, sosial dan kultur.

Menurut konsep ini masyarakat memiliki empat subsistem, yaitu; subsistem ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Keempat subsistem ini memiliki hubungan yang saling mempengaruhi di bidang hukum, sehingga sering dijumpai kasus-kasus hukum di Indonesia terjadi apa yang disebut sebagai politisasi hukum, sebab antara hukum dan politik tidak dapat dipisahkan, karena hubungan keduanya bersifat saling mempengaruhi (Ahmad, 2004, lihat Suara Karya dalam www.hsph.harvard.edu/hpcr/cpi/cpi.htm).

Berdasarkan teori sibernetik dari Parsons secara realitas bahwa hukum sudah tidak otonom karena dipengaruhi oleh faktor ekonomi, politik, etika, moral, dan sejarah sehingga pada saat sekarang dimaklumi jika ada suatu putusan hakim kadang-kadang atau sering dipengaruhi oleh unsur ekonomi dan politik.

Teori sibernetik yang melihat bagaimana beroperasinya hukum relevan jika dikaitkan dengan teori elit dalam kebijakan publik di mana menurut Miliband kebijakan publik merupakan preferensi dari elit. Miliband dalam *State in Capitalist Society* pada intinya mengungkapkan bahwa negara bukanlah sebuah badan yang netral, melainkan sebuah instrumen untuk dominasi klas. Dalam konteks ini negara pada hakekatnya merupakan instrumen bagi golongan borjuis (baca: elit) untuk mengokohkan dominasinya baik secara sosial, ekonomi dan politik dalam masyarakat. Dalam konteks demikian maka para pejabat pemerintah dan para administrator hanyalah menjadi instrumen atau alat dan kepanjangan tangan dari golongan elit.

Terhadap konsep instrumentalisme (*instrumentalism*) ini Miliband (1969) memberikan tiga alasan yaitu: pertama ada kesamaan latar belakang sosial antara golongan borjuis dan anggota-anggota elit negara yakni mereka yang menduduki jabatan-jabatan senior dalam pemerintahan baik di dinas-dinas sipil, militer, badan peradilan maupun lembaga-lembaga kenegaraan lainnya. Kedua, adanya kekuasaan atau kekuatan yang dimiliki oleh golongan borjuis yang memungkinkan mereka untuk bertindak sebagai kelompok penekan melalui kontak-kontak dan jaringan hubungan pribadi yang dibangunnya serta melalui asosiasi-asosiasi bisnis dan industri yang dikuasainya. Ketiga, adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh negara berkenaan dengan usahanya untuk mempertahankan eksistensinya lewat proses pemupukan modal.

Dengan kata lain model kebijakan pemberantasan korupsi memerlukan adanya percepatan proses dalam penindakannya misalnya dengan mendirikan pengadilan tindak pidana korupsi (tipkor) di daerah sebagai model penegakan hukum yang bersifat responsif karena adanya tuntutan dari pemberantasan korupsi itu sendiri.

Akan tetapi pada kenyataannya model penegakan hukum yang terjadi masih menggunakan model *actual enforcement*, yaitu model ini baru dapat berjalan apabila sudah terdapat bukti-bukti yang cukup, dengan kata lain harus sudah ada perbuatan, orang yang berbuat, saksi atau alat bukti yang lain serta adanya pasal yang dilanggarnya.

Menurut Asshiddiqie (2006) dalam arti luas penegakan hukum mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan

ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative desputes or conflicts resolution*). Sementara dalam arti sempit penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara dan badan-badan peradilan. Karena itu dalam arti sempit aktor-aktor utama yang peranannya sangat menonjol dalam proses penegakan hukum itu adalah polisi, jaksa, pengacara dan hakim. Para penegak hukum ini dapat dilihat pertama-tama sebagai orang atau unsur manusia dengan kualitas, kualifikasi dan kultur kerjanya masing-masing. Dalam pengertian demikian persoalan penegakan hukum tergantung aktor, pelaku, pejabat atau aparat penegak hukum itu sendiri. Kedua, penegak hukum dapat pula dilihat sebagai institusi, badan atau organisasi dengan kualitas birokrasinya sendiri-sendiri. Dalam kaitan itu dapat dilihat penegakan hukum dari kacamata kelembagaan yang pada kenyataannya belum terinstitusionalisasikan secara rasional dan impersonal (*institutionalized*). Namun kedua perspektif tersebut perlu dipahami secara komprehensif dengan melihat pula keterkaitannya satu sama lain serta keterkaitannya dengan berbagai faktor dan elemen yang terkait dengan hukum sebagai suatu sistem yang rasional.

Pada kenyataannya upaya penegakan hukum masih lemah. Contoh banyak kasus korupsi di Kota Surabaya seperti gartifikasi, pembagian uang pansus dewan, bagi-bagi uang rumah dibiarkan begitu saja oleh aparat penegak hukum, padahal jika uang negara yang dikorupsi itu digunakan untuk menanggulangi pengangguran dan problem kemiskinan yang cukup parah di negeri ini maka

akan jauh lebih bermanfaat daripada untuk memberi tambahan uang bagi dewan yang sebenarnya sudah kaya.

Di sinilah Joseph Golstein (Muladi, 1995) memandang perlu adanya model kebijakan hukum *total enforcement yaitu* ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif. Model hukum *total enforcement* ini senafas dengan model hukum responsif atau dalam pengembangannya yaitu model hukum progresif.

Menurut Phillip Nonet dan Philip Selznick (1978) dalam *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* hukum responsif adalah menempatkan hukum sebagai fasilitator dari respon terhadap kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial oleh masyarakat - bukan pejabat, hal mana ditandai oleh dua ciri menonjol yaitu; a) adanya pergeseran dari penekanan aturan-aturan kepada prinsip-prinsip dan tujuan, serta b) pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan maupun cara untuk mencapainya.

Sedangkan hukum progresif merupakan pengembangan dari hukum responsif sebagaimana Rahardjo (2006) menegaskan bahwa hukum bukan untuk hukum itu sendiri tetapi untuk kebaikan manusia, oleh karenanya hukum harus merupakan; a) lembaga yang bermoral kemanusiaan bukan teknologi yang tidak berhati nurani, b) selalu berstatus *law in the making*, dan c) tidak bersifat final. Hukum progresif bertujuan untuk; a) membahagiakan manusia, b) bersifat kritis dan fungsional, c) tidak berhenti mencari kekurangan sambil terus mencari jalan untuk memperbaikinya. Dengan demikian hukum progresif merupakan suatu proses secara terus-menerus untuk kesejahteraan manusia.

Pada kenyataannya upaya penegakan hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari proses pewarisan sistem hukum kolonial yang terlanjur dianggap lebih praktis dan memiliki struktur yang lebih pasti meskipun dalam perjalanannya muncul berbagai masalah antara lain; a) norma hukum yang eksplisit dalam wujud perundang-undangan bersifat kaku dan limitatif, b) Keberadaan lembaga pengadilan merupakan hasil introduksi pemerintah kolonial ke dalam sistem hukum rakyat jajahan, sehingga norma atau kaidah hukum memunculkan inti persoalan yaitu sulitnya mewujudkan keadilan substansial *(substantial justice)* bagi para pencarinya, putusan-putusan pengadilan masih menunjukkan lebih kental bau formalisme-prosedural dari pada kedekatan pada rasa keadilan warga masyarakat, c) cara pandang hakim terhadap hukum seringkali amat kaku dan normatif-prosedural dalam melakukan konkretisasi hukum, hakim hanya menangkap keadilan hukum (*legal justice*) tetapi gagal menangkap keadilan masyarakat (*social justice*), d) salah satu faktor pendorong maraknya kejahatan korporasi di Indonesia adalah faktor hukum, baik sebagai pranata atau peraturan perundang-undangan maupun sebagai lembaga dalam arti organisasi penegak hukum dan bekerjanya organisasi penegak hukum (birokrasi penegak hukum).

Model penegakan hukum *total enforcement*, responsif dan progresif itu relevan jika dikaitkan dengan model tata pemerintahan yang libertarian sebagaimana yang berkembang di Amerika Utara dan Eropa Barat. Teori ini pada intinya menekankan kepada sistem ekonomi pasar dan sistem politik berbasis masyarakat, dalam konteks ini peran negara sangat minimal dalam arti negara membagi peran dan kekuasaannya pada masyarakat di sektor politik dan kepada pasar di sektor ekonomi.

Menurut UNDP (1997) dilihat dari cara pandang libertarian *good governance* adalah sebuah ortodoksi baru dalam mengelola negara yang bersandar pada enam prinsip utama yaitu: a) negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan besar, b) negara bukan lagi sentrum kekuasan formal tetapi sebagai sentrum kapasitas politik. Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari kekuasaan atas (*power over*) menuju kekuasaan untuk (*power to*), c) negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level: ke atas pada organisasi transnasional; ke samping pada NGO dan swasta; serta ke bawah pada daerah dan masyarakat lokal.

Pada kenyatannya negara masih bersifat korporatis bahkan statis. Menurut model Tata Pemerintahan Korporatis (*corporatist governance*) pada intinya ditandai oleh sistem politik yang dikendalikan oleh negara (*otoriter-monocentris*) tetapi dari sisi ekonomi berbasis pada pasar. Dari sektor politik model ini ditandai oleh negara yang tidak berbagi kekuasaan dan peran pada masyarakat, dalam hal ini Singapura merupakan contoh yang baik sebagai sebuah negeri kapitalis (pasar) yang korporatis.

Hal demikian berbeda dengan model tata pemerintahan statis yang pada intinya ditandai dengan sistem politik yang dikendalikan oleh negara secara total dan sistem ekonominya berbasis nonpasar terutama negara, dalam model ini negara adalah segala-galanya yang mengendalikan secara total dan *monocentris* terhadap proses politik dan *mode of production* dalam aktivitas ekonominya.

Berdasarkan analisis berbagai model di atas, maka model kebijakan pemberantasan korupsi yang tepat dalam kondisi Indonesia saat ini di mana korupsi merajalela maka diperlukan model penegakan hukum *total enforcement*. Model ini dalam implementasinya secara umum sejalan dengan model hukum progresif sedangkan secara khusus dalam hal pemberantasan korupsi model ini sejalan dengan konsep *carrot and stick* yang antara lain telah berhasil dilaksanakan di Cina.

Model *total enforcement* melalui *carrot and stick* ini dianggap tepat karena beberapa model yang lain dianggap tidak pernah berjalan secara efektif dan efisien termasuk yang disarankan oleh Kaufmann (1997) bahwa penindakan korupsi harus melibatkan inisiatif masyarakat sipil, melibatkan inisiatif sektor swasta, dan melibatkan inisiatif organisasi internasional secara terpadu.

Pada kenyataannya pemerintah masih minim sekali dalam hal melibatkan partisipasi masyarakat, terbukti dalam kasus korupsi APBD Kota Surabaya partisipasi masyarakat dalam melaporkan dan mengawal proses pemberantasan korupsi masih lemah.

Fenomena carut-marutnya antara tindakan korupsi dan bentuk penanganannya di Indonesia membuat Limas Sutanto (2003) mengusulkan perlunya kebijakan pemberantasan korupsi dengan menggunakan model eksemplar yaitu diperlukan adanya tokoh yang sungguh-sungguh menjadi contoh dan panutan (*exemplars*) dalam memberantas korupsi.

Pada kenyataannya korupsi tidak membuat jerah para tokoh yang menjadi pelakunya. Contoh setelah Ketua DPRD Kota Surabaya periode 1999-2004 Moch MB masuk penjara karena korupsi, sekarang giliran Ketua DPRD Kota

Surabaya periode 2004-2009 M Rouf tersangkut dugaan korupsi gratifikasi di lembaga yang sama.

Model pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum di Surabaya terkait dengan dugaan gratifikasi yang melibatkan Ketua DPRD Kota Surabaya lebih parah lagi, karena polisi tidak segera menahan M padahal statusnya sudah ditetapkan sebagai tersangka.

Saling berkelindannya para tokoh dalam kasus-kasus korupsi itu membuat Kwik memberikan alternatif terakhir melalui model penegakan hukum pamungkas yang ia sebut sebagai model *carrot and stick.*

Menurut Kwik (2003) model *carrot and stick* dalam kebijakan pemberantasan korupsi ini pada intinya adalah memberikan *rewards* dalam bentuk tingkat kesejahteraan berupa gaji sesuai dengan pendidikan, pengetahuan, kepemimpinan, pangkat dan martabatnya sehingga dapat hidup layak bahkan cukup untuk hidup dengan gaya dan gagah (*carrot*) akan tetapi jika sudah berkecukupan masih saja berani korupsi maka hukumannya (*punishment*) tidak tanggung-tanggung karena tidak ada alasan lagi melakukan korupsi bila perlu dijatuhi hukuman mati (*stick*).

Pada kenyataannya anggota dewan sudah digaji lebih, tingkat kesejahteraannya juga melebihi dari tingkat kesejahteraan pegawai pada umumnya karena adanya berbagai tunjangan baik itu uang sidang, uang kunjuangan kerja, uang representasi dan sebagainya, akan tetapi mereka masih saja melakukan korupsi maka sudah adil dan setimpal jika hukuman mati harus diterapkan kepada mereka.

Hukuman mati terbukti efektif menghentikan korupsi di kalangan pejabat sebagaimana hasil penelitian

tentang model pemberantasan korupsi di Cina yang menerapkan hukuman mati bagi tersangka pelakunya. Cina dan Vietnam yang beberapa tahun terakhir bersaing dalam soal korupsi dengan Indonesia terbukti kini sudah jauh meninggalkan Indonesia menuju ke arah yang lebih baik setelah mengampanyekan gerakan antikorupsi dengan menghukum mati para pejabat teras mereka yang terlibat korupsi.

Inti persoalan sulitnya memberantas korupsi di Indonesia pada dasarnya disebabkan karena lemahnya penegakan hukum diperparah lagi dengan tidak adanya keteladanan dari para administrator negara seperti di Cina, Hongkong, Jepang, Taiwan dan Singapura yang berhasil membasmi korupsi dengan etika konfusianisme.

Model penegakan hukum yang total, responsif dan progresif sebagaimana model *carrot and stick* dalam memberantas korupsi relevan pula dengan semangat administrasi publik baru yang lebih menekankan kepada aspek keadilan.

Menurut Black (1957) dalam *Black's Law Dictionary* keadilan sosial pada intinya menunjuk pada semangat dan kebiasaan berbuat jujur dan benar serta kelurusan yang mau mengatur pergaulan antar manusia – aturan untuk berbuat terhadap orang-orang lain, sebagaimana yang kita inginkan diperbuat oleh mereka terhadap kita; atau sebagaimana diungkapkan oleh Justinian, hidup jujur, tidak merugikan orang lain, memberikan pada setiap orang hak-haknya. Karena itu, ia menjadi sinonim dengan hak-hak alami atau keadilan. Namun dalam pengertian ini kewajibannya lebih bersifat etis ketimbang hukum, dan pembicaraannya lebih di dalam ruang lingkup moral. Ia dilandasi petunjuk-petunjuk

hatinurani, bukan sanksi-sanksi hukum positif (Frederickson dalam LP3ES, 1988: 59-60).

Sementara Rawls dalam *A Theory of Justice* menggambarkan subyek utama keadilan (*justice*) termasuk dalam pemerintahan adalah struktur dasar masyarakat atau lebih persis, cara bagaimana lembaga-lembaga sosial utama membagikan hak dan kewajiban fundamental dan menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial.

Ada dua prinsip keadilan menurut Ralws yaitu; a) keadilan dalam arti mempunyai hak yang sama dalam sistem keseluruhan yang paling luas dari kesamaan kebebasan dasar, b) bahwa ketimpangan-ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga keduanya memberikan keuntungan paling besar pada yang paling dirugikan sesuai dengan prinsip uang tabungan yang adil, dan berkaitan dengan jabatan-jabatan dan posisi-posisi terbuka bagi semua orang dalam kondisi di mana terdapat kesamaan atau kesempatan yang adil.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa administrasi publik baru memiliki komitmen terhadap tiga hal, yaitu; a) adanya daya tanggap dari para administrator, b) adanya penekanan terhadap aspek-aspek keadilan sosial, c) administrasi publik harus mengutamakan kepentingan warga negara daripada kepentingan administrator atau pejabat.

Frederickson lebih tegas menekankan bahwa komitmen administrasi publik baru tersebut lebih berorientasi kepada kepentingan publik dan warga negara (*citizenship*) untuk mewujudkan keadilan sosial. Dalam karyanya yang belakangan yaitu *The Spirit of Public Administration,* Frederickson (1997) mempertegas konsepnya bahwa publik merupakan aksi bersama

(*collective action*), tidak lagi memisahkan antara peran pemerintah dan swasta dengan warga negara akan tetapi mewujud dalam publik yang sebenarnya, yaitu warga negara, pemerintah (*governmental*), *nongovermental*, dan organisasi-organisasi *quasi-governmental*. Artinya warga negara masuk dalam aktivitas publik secara keseluruhan melalui hubungan dengan unit-unit pemerintah.

Jika ditinjau dari substansinya maka keadilan sosial bersinggungan dengan prinsip *good governance* karena menurut Frederickson (1988:10) keadilan sosial menekankan kepada; a) pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program untuk manajer-manajer publik, b) menekankan perubahan dalam manajemen publik, c) menekankan kepada daya tanggap lebih terhadap kebutuhan warga negara dari pada kebutuhan organisasi publik, d) menekankan suatu pendekatan terhadap studi mengenai administrasi negara dan pendidikan administrasi negara yang bersifat interdisipliner, terapan dan memecahkan masalah serta secara teoritis sehat.

D. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil penelitian yang didasari oleh fakta-fakta temuan di lapangan dan kajian teori yang relevan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa model pemberantasan korupsi masih mengandalkan prosedur biasa, menggunakan hukum positif menggunakan KUHP dengan aparat penegak hukum yang ada seperti polisi, jaksa dan hakim.

Model hukum positif ini cenderung bias terhadap kepentingan kekuasaan karena hukum dalam perspektif teori sibernetik tidak dapat dilepaskan dari kepentingan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Hal demikian sejalan dengan kebijakan publik dalam model elit di mana

kebijakan merupakan preferensi dari golongan elit di mana negara bukanlah sebuah badan yang netral melainkan sebuah instrumen untuk dominasi klas atau alat dari kelompok borjuis. Dengan kata lain bahwa proses penegakan hukum masih bersifat *actual enforcement.*

Dalam kondisi pemberantasan korupsi yang bersifat status quo inilah maka dibutuhkan model responsif melalui kebijakan progresif dalam hal pemberantasan korupsi yang lebih mengutamakan substansi keadilan berdasarkan hati nurani daripada sanksi administrasi dalam tata pemerintahan yang libertarian. Hal demikian sejalan dengan semangat administrasi publik baru yang mengutamakan kepada tiga komitmen yaitu; a) adanya daya tanggap dari para administrator, b) adanya penekanan terhadap aspek-aspek keadilan sosial, c) administrasi publik harus mengutamakan kepentingan warga negara daripada kepentingan administrator atau pejabat.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka dapat diusulkan beberapa proposisi minor yaitu:

Proposisi Minor 1:

Model pemberantasan korupsi dalam hal pencegahan tindak pidana korupsi belum berjalan secara efektif karena lemahnya keteladan tokoh.

Proposisi Minor 2:

Model pemberantasan korupsi dalam hal pendeteksian belum berjalan secara efektif karena tidak berfungsinya aparat penegak hukum secara maksimal.

Proposisi Minor 3:

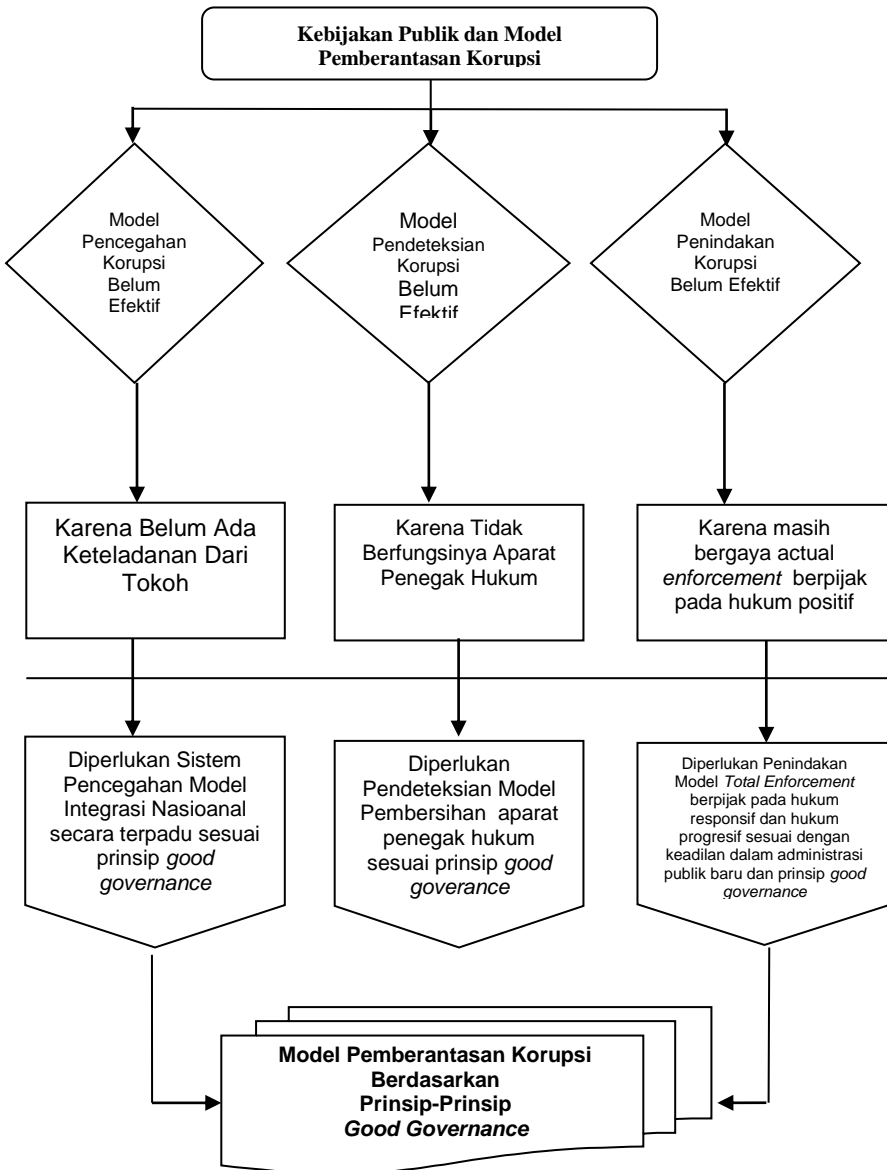
Model pemberantasan korupsi dalam hal penindakan belum berjalan efektif karena dalam penegakan hukumnya masih menggunakan model *actual enforcement*

dan berpijak kepada hukum positif yang bias terhadap kepentingan penguasa.

Berdasarkan proposisi minor di atas maka dapat ditarik proposisi mayor sebagai berikut:

Proposisi Mayor:

Model pemberantasan korupsi dalam hal pencegahan, pendeteksian dan penindakan secara umum belum berjalan secara efektif sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* karena tidak adanya keteladanan dari tokoh, tidak berfungsinya aparat penegak hukum, dan proses penangannya masih menggunakan model *actual enforcement* dengan mengandalkan hukum positif yang bias terhadap kepentingan kekuasaan, sehingga diperlukan model pemberantasan korupsi yang bersifat *total enforcement* menggunakan hukum responsif dan progresif dengan menerapkan model *carrot and stick* bila perlu memberlakukan sanksi hukuman mati bagi para koruptor.

Gambar 12.1: Model Pemberantasan Korupsi

Bagian Ketiga Belas

Implikasi Teoritis dan Praktis

A. Implikasi Teoritis

Penelitian ini memiliki implikasi teoritis pada pengembangan model pemberantasan korupsi di masa yang akan datang sebagai model alternatif bagi pengembangan teori *good governance* pada umumnya dan tentang implementasi kebijakan publik dalam pemberantasan korupsi pada khususnya. Model pemberantasan korupsi ini terdiri dari upaya pencegahan yang meliputi: a) reduksi kesempatan dengan reformasi dan deregulasi kebijakan (*reducing opportunities by policy reforms and deregulation*), b) reformasi pembiayaan kampanye (*reforming campaign finance*), c) peningkatan pandangan publik (*increasing public oversight*), d) reformasi proses anggaran (*reforming budget processes*), e) perbaikan meritokrasi dalam layaan sipil (*improving meritocracy in the civil service*), f) menargetkan departemen dan agensi terpilih (*targeting selected departments and agencies*), g) meningkatkan sanksi terhadap korupsi (*enhancing sanctions against corruption*), h) pengembangan *partnership* dengan sektor privat (*developing partnerships with the private sector*), dan i) mendukung reformasi *judicial* (*supporting judicial reform*). Upaya pencegahan korupsi dapat pula dilakukan melalui

dua cara yaitu; a) perubahan sistem, dan b) pelarangan monopoli jabatan.

Sedangkan model penindakan dalam pemberantasan korupsi meliputi: a) inisiatif layanan sipil (*civil society initiatives),* b) inisiatif sektor privat *(private sector initiatives)* dan c) organisasi internasional *(international organizations).*

Implikasi teoritis dari penelitian ini penting diajukan sebagai upaya untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik (*good governance*) menuju tercapainya tata kelola pemerintahan yang terbaik (*the best governance*).

B. Implikasi Praktis

Sedangkan secara praktis model pemberantasan korupsi sebagaimana hasil penelitian ini dapat ditindaklanjuti melalui penelitian berikutnya terutama tentang kinerja lembaga hukum dan aparat hukum dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan publik di Kota Surabaya pada khususnya dan di Indonesia pada umumnya, lebih khusus lagi yang berkaitan dengan upaya penegakan hukum secara cepat dan tepat melalui pendirian pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor) di daerah.

Selain itu perlu adanya beberapa upaya yang meliputi: a) reformasi sistem hukum nasional melalui amandemen undang-undang anti korupsi yang lebih bersifat responsif dan progresif, b) reformasi lembaga penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan), c) reformasi administrasi publik, dan d) reformasi birokrasi.

Bagian Keempat Belas

Kesimpulan

Dari hasil riset yang dituangkan dalam buku referensi ini maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut::

Pertama, proses pemberantasan korupsi dalam perspektif *good governance* yang terdiri dari proses pengaduan sampai proses penahanan dan hukuman secara umum belum berjalan efektif, hal ini terbukti bahwa:

a. Proses pelaporan belum melibatkan masyarakat secara partisipatif, contoh kasus korupsi APBD Kota Surabaya terungkap berdasarkan laporan dari anggota Tipikor Polwiltabes Surabaya yaitu Bripka Dwi Purwanto, bukan laporan dari masyarakat sehingga diperlukan adanya pelibatan masyarakat dalam pelaporan korupsi sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance.*
b. Proses penyelidikan dan proses penyitaan barang bukti belum transparan, contoh terjadi perbedaan jumlah kerugian keuangan negara, berdasarkan hasil audit BPKP kerugian negara sebesar Rp 22,5 miliar, sementara hasil pemeriksaan Polwiltabes kerugian negara hanya Rp 9 miliar, sedangkan tuntutan jaksa sampai kepada putusan pengadilan yang terungkap dalam persidangan kerugian negara tinggal Rp 2,7 miliar sehingga diperlukan adanya transparansi dalam penyelidikan dan penyitaan barang bukti sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

c. Proses penyidikan dan penuntutan belum akuntabel, contoh penyidikan masih bersifat tebang pilih karena hanya tiga anggota dewan yang diperiksa sementara 36 anggota DPRD Kota Surabaya yang lainnya bebas dari berbagai tuntutan hukum sehingga diperlukan adanya akuntabilitas publik dalam proses penyidikan dan proses penuntutan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance.*
d. Proses penahanan atau hukuman belum memenuhi rasa keadilan dan belum sesuai dengan aturan hukum, contoh putusan hakim di bawah tuntutan jaksa misalnya Ketua DPRD Kota Surabaya Moch Basuki dihukum 1 tahun, sementara Wakil Ketua DPRD Ali Burhan hanya menjalani hukuman 89 hari, sedangkan Sekretaris Kota Surabaya M. Yasin dihukum 9 bulan sehingga diperlukan adanya kepastian hukum dalam proses penahanan atau hukuman sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance.*

Kedua, faktor penyebab sulitnya pemberantasan korupsi dalam kasus korupsi APBD Kota Surabaya sesungguhnya dipengaruhi oleh:

a. Adanya monopoli kekuasaan, contoh Ketua DPRD Kota Surabaya MB merangkap empat jabatan sekaligus; pertama menjabat ketua DPRD. Kedua, menjabat Ketua Fraksi PDI-P sebagai partai pemenang Pemilu. Ketiga, menjabat sebagai Ketua Panitia Anggaran (Pan-Ang). Keempat, menjabat sebagai Ketua Panitia Musyawarah daerah (Panmus) Kota Surabaya (lihat buku kerja Pemkot Surabaya, 2002) sehingga diperlukan adanya larangan rangkap jabatan sesuai dengan prinsip *good governance*.
b. Buruknya birokrasi pemerintahan karena birokrasi tidak independen dan tidak profesional sehingga terjadi politisasi dalam birokrasi, contoh terjadi KKN dalam laporan pertanggungjawaban (LPJ) walikota. Fenomena buruknya birokrasi pemerintahan membenarkan penelitian Booz-

Allen & Hamilton pada tahun 2000 yang menunjukkan bahwa; Indonesia menduduki posisi paling parah dalam pelaksanaan *good governance* di Asia Tenggara, besarnya indeks *good governance* Indonesia hanya sebesar 2,88 jauh di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Filipina (3,47), c) indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks maka tingkat *good governance* semakin rendah pula yang berarti juga tingkat korupsi semakin tinggi. Selain itu dalam kasus korupsi di Kota Surabaya juga terjadi pelengseran Walikota SS, pelengseran Sekretaris Kota MY, pelengseran Ketua DPRD Kota Surabaya MB dan penolakan laporan pertanggungjawab Walikota pengganti BDH, sehingga diperlukan adanya transparansi dan akuntabilitas publik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

c. Lemahnya penegakan hukum, contoh dalam kasus korupsi APBD di Kota Surabaya para tersangkanya yaitu MB, AB dan MY dihukum di bawah ancaman hukuman minimal, sehingga tidak membuat jerah para pelakunya karena korupsi menjadi sebentuk kejahatan kalkutaltif yang memberikan keuntungan sangat besar dengan ancaman hukuman yang sangat ringan, sehinga diperlukan adanya hukum progresif yang menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan dengan menerapkan hukuman seberat-beratnya bagi para koruptor sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Ketiga, model kebijakan yang tepat pemberantasan korupsi meliputi pencegahan, pendeteksian dan penindakan secara umum belum efektif, hal ini terbukti bahwa:

a. Model Pencegahan belum efektif karena belum adanya keteladanan dari tokoh, contoh Ketua DPRD Kota Surabaya MB yang mestinya melakukan kontrol dan pencegahan terhadap korupsi justru melakukan korupsi sehingga

diperlukan adanya sistem pencegahan model integrasi nasional secara terpadu sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance.*

b. Model Pendeteksian belum efektif karena tidak berfungsinya aparat penegak hukum, contoh banyak kasus dugaan korupsi yang terjadi di Kota Surabaya selain korupsi APBD yang melibatkan MB, AB dan MY namun tidak pernah ada tindak lanjutnya. Contoh kasus korupsi tukar guling kantor Departemen Agama (Depag) yang diduga melibatkan Sekretaris Kota MY, kemudian dugaan bagi-bagi rumah untuk anggota dewan, bagi-bagi uang, dugaan bancaan anggaran peningkatan SDM dewan, dugaan korupsi uang pansus dan dugaan korupsi rumah mewah, namun kasus-kasus yang telah terdeteksi ini tidak ada tindak lanjutnya, sehingga diperlukan adanya pendeteksian model pembersihan aparat penegak hukum sesuai dengan prinsip-prinsip *good goverance.*

c. Model penindakan belum efektif karena dalam penegakan hukumnya masih menggunakan model *actual enforcement* yang berpijak kepada hukum positif berdasarkan KUHP dengan menggunakan prosedur penanganan perkara biasa dan mengandalkan aparat penegak hukum yang ada seperti polisi, jaksa dan hakim padahal korupsi merupakan kejahatan luar biasa dan memerlukan model penanganan yang luar biasa pula sehingga korupsi sulit diberantas karena hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku korupsi rata-rata tidak membuat jerah para pelakunya. Contoh putusan hakim di bawah ancaman hukuman minimal yang diajukan oleh jaksa penuntut umum, sehingga diperlukan adanya penindakan model *total enforcement* yang berpijak kepada hukum responsif dan hukum progresif sesuai dengan keadilan dalam administrasi publik baru sebagaimana prinsip-prinsip *good governance.*

Daftar Kepustakaan

Aditjondro. George Junus. 2000. *Kekuatan-kekuatan Raksasa di Balik Rencana Pembangunan PLTA Lore Lindu*. Kata Pengantar dalam Anto Sangaji, PLTA Lore Lindu: Orang Lindu menolak Pindah, Palu dan Yogyakarta: Yayasan Tanah Merdeka, WALHI Sulawesi Tengah dan Pustaka Pelajar, 2000.

Ahmad. 2004. Lihat Suara Karya dalam www.hsph.harvard.edu/hpcr/cpi/cpi.htm).

Alford, Robert, R and Friedland, R. 1985. *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge University Press.

Alatas, Syed Hussein. 1981. *Sosiologi Korupsi*. Jakarta: LP3ES.

__________ 1982. *Sosiologi Hukum: Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*. Cetakan Kedua. Jakarta, LP3ES.

__________ 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Consequences*, Aldershot, Brookfield, Vt.: Avebury

__________ 1999. *Corruption and the Destiny of Asia*. Prentice Hall, Malaysia.

Ali, Achmad. 1996. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*). Jakarta : Chandra Pratama.

Ancel, Marc 1965, *Social Defence, A Modren Approach To Criminal Problems*, London., Roudledge & Keegan Paul

Appeldoorn, L.J. van. 1981. *Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Supomo)*, Jakarta: Pradnya Paramitha, cet. Ke-18.

Archer, Robert. 2000. *Good Governance: Manifesto Politik Abad ke-21* Lihat juga Rochman Awan, *Kompas*, 26 Juni 2000.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Disampaikan pada acara Seminar "*Menyoal Moral Penegak Hukum*" dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006.

Barda, Nawawi Arif. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 30.

__________ 2003. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung

Bardhan, P.1997. Corruption and Development: A Review of Issues, Journal of Economic Literature, Vol. XXXV (September): 1320-1346.

Basah, Sjachran. 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia.* Bandung, Alumni.

__________1986. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Dies Natalis XXIX, UNPAD, 24 september 1986.

Basri, Faisal. 2004. *Analisis Ekonomi: Mewaspadai Politik Uang, Kompas*, 16 Februari 2004.

Bendana, Alejandro. 2004. *Good Governance and the MDGs: Contradictory or Complementary*, *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference*, Oslo, 20 September 2004.

Black, Henry Campbell. 1957. *Black's Law Dictionary.* St.Paul, Minn: West.

Bologne, Jack. 2008. *GONE Theory*, lihat Blog Psikologi, 2008).

Bratton, Michael dan Donald Rothchild. 1992. *The Institutional Bases of Governance in Africa*, dalam Goran

Heyden dan Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1992), hal. 264-265.

Buchanan, J.M. 1993. *Public Choice after Socialism*, *Public Choice*, LXXII, 67-74.

Budiarjo, Miriam. 1995. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1995).

Carter Center. *1990. African Governance in the 1990s*, Atlanta: Carter Center.

Chambliss, William J. 1973. *Vice, Corruption, Bureaucracy, and Power*, dalam William J. Chambliss,*Sociological and Readings in the Conflict Perspective*, Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing House,1973.

Chambliss, William J and Robert B. Seidman. 1971, *Law, Order and Power*, Addison-Wesley

Conyers, D. 1983. *Decentralization : the latest fashion in development administration* ?. *Public Adminstration and Development*,Vol. 3, 97-109.

Crawford, C. 2003a. *Partnership or Power? Deconstructing the 'Partnership for Governance Reform' in Indonesia*, *Third World Quarterly*, Vol. 24 No. 1, 2003, 139-159.

———— 2003b. *Dancing to Whose Tune? A Reply to My Critics*. *Third World Quarterly*, Vol. 25 No. 5.

Darwin, Muhadjir, 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta bertema : *Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi* , tanggal 30 September 2000, Yogyakarta.

Dasgupta, Biplap.1998. *Structural Adjustment, Global Trade, and the New Political Economy of Development*. New Delhi: Vistaar Publications.

Dick, Howard. 2001. *Corruption and Good Governance; The Begining or The End of Development?* Adelaide, Crawford House Publishing.

Eko, Sutoro. Mengkaji Ulang Good Governance (*tjmh*) *Reconceptualising Governance.* New York, UNDP, 1997.

Filho, Alfredo Saad and Deborah Johnston (ed). 2005. *Neo-Liberalism: A Critical Reader*. London: Pluto Press.

Fox, Charles J. 1996. *Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politic. In Public Administration Review*. Vol. 56. No 3, p. 256-261.

Frank, Thomas N. 1989, *The New Development, Can American Law and Legal Institution Help Developing Countries*?, Wisconsin Law Review, hal 206.

Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

————— 1980. Administrasi Negara Baru. Jakarta, LP3ES, 1988 (lihat Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass publishers San Francisco.

Friedman, Lawrence M & Stewart Maculay. 1969. *Law and Behavioral Science.* Indianapolis : The Boobs Merrill Company Inc.

————— 1977. *Law and Society; Introduction,* New Jersey, Preintice Hall, 1977

Friedman, W. 1990.*Teori dan Filsafat Hukum*. *Telaah Krisis Atas Teori-teori Hukum*, Terjemahan M. Arifin. Jakarta: Rajawali.

Gathii, James Thuo. 1998. *Representations of Africa on Good Governance Discourse: Policing and Containing Dissidence to Neo-Liberalism*, *Third World Legal Studies*, 65, 1998-1999.

George, Susan. 1995. *The World Bank and Its Concept of Good Governance, The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*. London: Pluto Press.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkley: University of California Press.

Golstein, Joseph dalam Muladi. 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang

Gosita, Arief. 2000. *Reformasi Hukum Yang Berpihak Kepada Rakyat dan Keadilan (Beberapa Catatan)*. Jurnal Keadilan. Lembaga Kajian Hukum dan keadilan. Vol 1 No. 2 Desember 2000. Jakarta, hal.51.

Griffith, John. 1970. The Third Model of Criminal Process.

Hadjon, Philipus M. et al. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

__________ 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya* oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Bina Ilmu, Surabaya.

Hamzah, Andi. 1991. *Korupsi di Indonesia, Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal.3.

Hart, H.L.A. 1988. *The Concept of Law*. Oxford, The Clarendon Press.

Heyden,G. 1992. *Governance and The Study of Politics* dalam Goran Heyden dan Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1992), hal. 7.

Irwan, Alexander. 2000. *Clean Government dan Budaya Bisnis Asia* dalam jurnal Reformasi Ekonomi Vol. I No 1 Januari – Maret 2000, hal 56-63.

Jasin, Mochammad. 2009. *Pola Pemberantasan Korupsi Sistemik Melalui Pencegahan dan Penindakan.* (Perspektif ke Depan Komisi Pemberantasan Korupsi)

__________ 2009. Seminar Nasional : *Reformasi Pengawasan Birokrasi untuk Meningkatkan Kinerja.* Malang, Universitas Brawijaya, Januari 2009.

Johnson, Lyndon B. 1964, *My Hope for America*, New York, Random House, hal. 30. 64 Jurisprudence, Vol. 2, No. 1, Maret 2005: 56 - 77

__________ 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, J.B.J.M ten Berge

Kaen, Fred. R. 2003. *A Blueprint for Corporate Governance: Stregy, Accountability, and the Preservation of Shareholder Value*, AMACOM, USA. 2003.

Kairsy, David (ed). 1990. *The Politics of Law, A Progressive Critique*, New York: Pantheon Books.

Kartasasmita, Ginandjar. 1995. *Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi dalam Pembangunan*. Pidato Penerimaan Pengaunugerahan Gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta, 15 April 1995 .

__________ 2001. *Good Governance dan Pembaharuan Birokrasi* Disampaikan Pada Silaknas ICMI, Jakarta, 26 Desember 2001.

Kaufmann. 1997. *Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience*, Jenny Balboa and Erlinda M. Medalla (2006). APEC Study Center Consortium Conference Ho Chi Minh City, Viet Nam 23-24 May 2006.

Kian Gie, Kwik. 2003. *Catatan Pemberantasan KKN,* Kompas 15 Oktober 2003.

__________ 2003. *Pemberantasan Korupsi: Untuk Meraih Kemandirian, Kemakmuran, Kesejahteraan dan Keadilan*. Jakarta.

Klitgaard, Robert. 1988. *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

__________ 1988. *International Cooperation Against. Finance & Development*, March.

__________ 1998. *Controlling Corruption*. Los Angeles: University of California Press.

__________ 2000. *Subverting Corruption, Finance and Development*, Vol. 37 No 2 (June): 2-5.

Klitgaard et al. *Corrupt Cities : A Practical Guide to Cure and Prevention*

__________ 2001. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintah Daerah*. Jakarta: Yayayasan Obor Indnesia.

KPK. 2009. *Rencana Strategis Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2004-2007* (http://www.setneg.go.id Sekretariat Negara Republik Indonesia 10 February, 2009, 20:01)

Lancaster, C. 1990. *Governance in Africa: Should Foreign Aid be Linked to Political Reform*, dalam Carter Center, *African Governance in the 1990s* (Atlanta: Carter Center, 1990).

Lawrence, William M. 2006 dalam Sofian Effendi (2006*). Politik Hukum (Politics of the Legal System) atau Kebijakan Hukum (Legal Policy).* Yogyakarta, 7 Agustus 2006. http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Sofian-Effendi----POLITIK-HUKUM.pdf

Leftwich,A. 1994. *Governance , the State and the Politics of Development, Development and Change*, No. 25.

Mahendra (Soekedy). 2003. *KPKPN di Tengah Gurita KKN*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2003.

Masyarakat Transparansi Indonesia. 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi*.

Mauro, Paolo. 1995. *Corruption and Growth.* Quarterly Journal of Economics, 110, 681-712, 1995.

__________ 1997. *Why Worry About Corruption ? Economic* Issues No. 6, IMF, Washington DC, 1997

__________ 2004. *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth.* IMF Staff Paper No. 51 No. 1, Washington DC, 2004

Miliband, Ralph. 1969. *The State in Capitalist Society: An Analysis of the Western System of Power*. New York: Basic Books, Inc.

Muladi. 1997. *Hak Asasi Manusia, Politik, dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Undip.

Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama.* Volume IV. Pantheon, New York.

Muladi. 1990. *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNDIP. Semarang. 24 Pebruari 1990.

__________ 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang

Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1998. *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.

__________ 1997. *Hak Asasi Manusia, Politik, dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Undip.

__________ 2002. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia,* Jakarta, The Habibie Center.

Nonet, Phillip dan Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition*, Toward Johnson, Lyndon B. 1964, *My*

Hope for America, New York, Random House, hal. 30. 64 Jurisprudence, Vol. 2, No. 1, Maret 2005: 56 - 77

__________ 2003. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*" Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA), Jakarta, 2003.

OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD, 15.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government : How The Entrepreneural Spirit in Transforming The Public Sector*. New York: Penguin Book Ltd.

Parasuraman, S et. al. 2004. *Good Governance: Resource Book*. Bangalore: Books for Change-ActionAid.

Parsons, Talcott. 1951. *The Social System*. New York: The Free Press.

PBB. 1990. *Prevention of Crime and Treatment of Offenders* dalam Kongres ke-8 PBB di Havana, Kuba pada tahun 1990.

__________1997. Resolusi No. A/RES/51/59, tanggal 28 Januari 1997. Semangat anti korupsi terus berlanjut antara lain tercermin dalam *"Declaration of 8th International Conference Against Corruption"* yang diselenggarakan di Lima, Peru, pada tangal 11 September 1997

Peter Hoefnagels, G. 1973, *The Other Side Of Criminology, An Inversion of The Concept Of Crime*, Kluwer Deventer, Holland

Peters, A.A.G dan Koesriani Siswosoebroto (Ed.). 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum. Buku III. Jakarta: Sinar Harapan. Hal.61-62.Radjagukguk, Erman. 1999. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan dan Implikasinya bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*,Jakarta, Erlangga

Rahardjo, Satjipto, *"Hukum dalam Perspektif Perkembangan"*, dalam Ilmu Hukum. Bandung: Alumni, 1986.

__________ 1997. *"Rumus-rumus dalam Pengoperan Hukum;"* dalam Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat. Bandung: Alumni.

Pierre, Jon and Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State* (London: MacMillan Press, hal. 1.

Pieterse, Jan Naderveen. 2004. *Globalization or Empire?* New York: Routledge.

Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Element of National Integrity System, Transparency International*.

Political and Economic Risk Consultancy Ltd (PERC). 1998. dalam *Corruption in Asia in 1998, Excerpted from Asian Intelligence Issue*, edisi 1 April 1998.

Pranab, Bardhan. 1997. *Corruption and Development: A Review of Issues, Journal of Economic Literature* XXXV (September 1997): 1320-1346.

Rais, Amien. 1993. *Suksesi sebagai suatu Keharusan,Makalah*, disampaikan dalam Sidang Tanwir Muhammadiyah, Yogyakarta, 1993.

Rahardjo, Satjipto. 1997. *Negara Hukum dan Deregulasi Moral*, Kompas, Jakarta, 13 Agustus.

__________ 2002. *Indonesia Inginkan Penegakan Hukum Progresif*, Harian *Kompas*, 15 Juli 2002.

__________ 2005. *Hukum Progresif, Hukum yang Membebaskan*, dalam *Jurnal Hukum Progresif*, VolumeI/Nomor 1/April 2005.

__________ 2005. *Hukum Progresif: Terapi Paradigmatik untuk Menghadapi Korupsii dalam Proses Peradilan*. Makalah disampaikan pada "Workshop Inisiatif Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Peradilan", Semarang 20 Pebruari 2005.

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rhodes, RAW. 1996. *The new governance: governing without governmen', Political Studies* Vol. XLIV, 4 (September).

__________ 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflextivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press.

Riggs, W. Fred. 1985. *Administrasi Negara-negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatis*. Jakarta: Rajawali.

Samuel P, Huntington. 1989. *Moderization and Corruption*, in Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. Levine, eds., *Political Corruption*. New Jersey: Transaction Publishers, 1989.

Santoso, Purwo. 2002. *Institusi Lokal Dalam Perspektif Good Governance*, Makalah Bahan Pelatihan "Pemberdayaan Institusi Lokal", yang diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" bekerjasama dengan The Ford Foundation, Prambanan, 2-5 Juni 2002.

Shaw, John. C, 2003. *Corporate Governance and Risk: A System Approach*, John Wiley & Sons, Inc, New Jersey.

Shleifer, A. and Vishny, R.W. 1993. *Corruption*, Quarterly Journal of Economics Vol 108 No 3.

Simon, Herbert A. 1945. *Administrative Behavior*, Free Press, Glencoe.

Soedarjono. 1997. *Strategi Pengecahan dan Pemberantasan Korupsi yang Komprehensif dan Terintegrasi*. Lokakarya Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia, Jakarta 15 September 1997.

Soekanto, Soerjono. 1983. *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta

―――――1987. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm.5.

Soekedy. 2003. *KPKN di Tengah Gurita KKN*. Jakarta, Yayasan Pancur Siwah.

Soemodihardjo, Dyatmiko. 2008. *Mencegah dan Memberantas Korupsi; Mencermati Dinamikanya di Indonesai*. Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher.

Stokke, Olav. 1995. *Aid and Political Conditionality*. London: Franck Cass.

Sudarto, 1981, *Kapita Selekta Hukum Pidana,* Alumni, Bandung

――――― 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan* Masyarakat. Bandung: Sinar Baru.

――――― 1986. *Hukum dan Hukum* Pidana. Bandung: Alumni.

Sutanto, Limas. 2003. *Exemplars untuk Menumbangkan Korupsi*, Komas 14 Nopember 2003.

Tanzi, Vito. 1994. *Corruption, Governmental Activities and Markets*, dalam *IMF Working Paper*, Agustus 1994.

――――― 1998. *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope And Cures*. IMF Staff Papers, Vol. 45. No. 4, 1998.

Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 2001. *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan.* Jakarta, Lembaga Administrasi Negara.

Transparency International. *Corruption Perception Index* 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

――――― 2002. Transparency International dari tahun Kompas tanggal 3-4 Januari 2002.

UNDP. 1997. *Reconceptualising Governance.* New York, UNDP.

———— 1997. *Participatory Local Governance, Local Initiative Facility for Urban Environemnt, Management Development and Governance Division*, UNDP, New York, NY.

———— 2008. Laporan mengenai korupsi di Asia Pacific, yang berjudul *Tackling Corruption, Transforming Lives*, di Istana Negara, Kamis 12 Juni 2008

Unger, Roberto M. 1999, *The Critical Legal Studies Movement* (1983), diterjemahkan Ifdhal Kasim, Jakarta: Elsam, hal 22.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana. 2006. *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Thesis for Master of Arts, Human Rights Program, Graduate Studies Faculty, Mahidol University, Thailand.

Wolfgang, Friedman. 1949. *Legal Theory*. London: Stevens & sons Limited

World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington: The World Bank.

World Bank. 1997a *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington: Poverty Reduction and Economic Management (PREM)-World Bank.

World Bank.1997b. *World Development Report 1997: The State in Changing World*. New York: Oxford University Press.

World Bank. 2002a. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets.* New York: Oxford University Press.

World Bank. 2003a. *Indonesia: Country Brief*. http://lnweb18.worldbank.org/EAP/ eap.nsf/CountryOffice/Indonesia/D0C67DBD8A4C

DDC047256C7500139867?Open Document (accessed on 8 January 2006).

World Bank. 2003b. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy Implementation Update*. Washington: World Bank.

World Bank. 2004b. *Combating Corruption in Indonesia, Enhancing Accountability for Development*. Jakarta: World Bank Office Jakarta.

Yin, Robert.K. (1997) *Studi Kasus*, PT. Raja Granfindo Persada, Jakarta.

Zauhar, Soesilo. 1987. *Administrasi Publik.* Malang, Universitas Negeri Malang.

Jurnal :

Alan Lai. 2002. *Building Public Concidence In Anti Corruption Efforts; The Approach of The Hongkong Special Administrative Region of China*.

Arikan, G. Gulsun. 2004. *Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? Approach for Studying Public Policy: the Cases of Municipal Implementation of Active Labour Market Policy in Denmark.*

Balboa, Jenny and Erlinda M. Medalla. 2006. *Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience. Purpose: Information*.Submitted by: Philippine Institute for Development Studies; Philippines APEC Study Center Network. PEC Study Center Consortium Conference Ho Chi Minh City, Viet Nam 23-24 May 2006

Buscaglia, Edgardo and Jan van Dijk, 2003. *Controlling Organized Crime and Corruption in The Pubic Sector.*

Bucaglia, Edgardo et al 201. *An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts: A Governane Based Approach.*

Jayawickrama, Nihal et al. 2002. *Legal Provisions to Facilitate the Gathering of Evidence in Corruption Cases: Easing The Burden of Proof.*

Johnston, Michael et al. 2002. *The Measurement Problem; A Focus on Governance*.

Kaufman, D. 1997. Chapter 4: *Revisiting Anti- Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive- Driven Approaches?* Retrieved April 18, 2006 from http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter 04.pdf

Langseth, Petter. 2000. *Strenghthening Judicial Integrity Againts Corruption*.

__________2001. *Empowering the Voctims of Corruption Through Social Control Mechanisms.*

Lee, Mordecai. 2001. *Looking at the Politics-Administration Dichotomy from the Other Direction;* Participant Observation by A State Senator. http://www.Questia.com.

Lopa, Baharudin & Moh Yamin. 1987. *Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No. 3 tahun 1971)* Berikut Pembahasan serta Penerapannya Dalam Praktek, Alumni, Bandung.

Lyen, Laurence et al. 2001. *Studying Governance and Public Management Challenges and Prospoects.* http://www. Questia.com

Rose-Ackerman, Susan.2002. *Corruption and the Criminal Law.*

Roues, John. 2001. *Innovations in Public Management, Perspectives form East and West Europe.* http://www.Questia.com.

Spiller, Pablo. T et al. 2000. *The Institutional Foundations of Public Policy: A. Transactions Approach with Aplliacaion to Argentina.*

Van Duyne, Petrus. 2001. *Will Caligulla go Transparant? Corruption in Act and Attitudes*.

Walters, Lawrence C. 2000. *Putting More Public in Policy Analysis. Measuring Efficiency in Local Government; an Analysis of New South Wales Municipalities Domestic Waste Management Function*. http://www.Qustia.com.

Waluyo, Joko. 2007. *Korupsi, Sebab, Akibat dan Reformasi Kebijakan.* Jurnal, Jumat 6 Juli 2007.

Media Massa:

A. Berita Sore. *Korupsi Mentawai Dan DPRD Sumbar Jadi Penelitian World Bank*. Selasa, 30 Juni 2008.

B. Bisnis Indonesia. *Meretas Budaya Korupsi*. 25 Maret 2003

Jawa Pos. *Dewan Kini Lebih Berani Bermain Uang*. Jumat, 24 November 2001

________ *Basuki Dapat Rumah Rp 1 M. Hadiah dari Cak Narto*? Jumat, 30 November 2001.

________ *Basuki Masih Dicurigai. Misteri Dana Vila Bukit Mas ke Pansus DPRD Surabaya.* Sabtu, 1 Desember 2001.

________ *Itu Politik Sontoloyo*. Minggu, 2 Desember 2001.

________ *Mestinya, Hanya Rp 96 Juta*. Senin, 3 Desember 2001.

________ *Tragis, Basuki Dipecat.* Rabu, 5 Desember 2001.

________ *Empat Sanksi untuk Basuki.* Sabtu, 8 Desember 2001.

________ *Yasin Satu Sel dengan Basuki. Kemarin Ditahan, Istrinya sakit*. Jumat, 28 Februari 2003.

________ *Dijerat Pasal Memperkaya Diri, Sidang Perdana Korupsi Dewan, Terdakwa Basuki.* Selasa, 15 April 2003.

________ *Basuki Divonis 1,5 Tahun*. Kamis, 17 Juli 2003.

Republika. *Gaji Kecil dan Korupsi*. Senin, 02 Juli 2007.

Situs Internet/Website:

Blog Psikologi. *Pandangan Teori Psikoanalisis tentang Perilaku Korupsi*. Nopember 27, 2008 at 9:46 am

Hidayatullah.com. *323 Anggota DPRD Tersangka Korupsi.* 30 Agustus 2004.

http://www.bekasinews.com, 11 December, 2008

www.hsph.harvard.edu/hpcr/cpi/cpi.htm (Ahmad, 2004; Suara Karya.

Nasbijamal.blogspot.com. 2007.

http://www.setneg.go.id (Sekretariat Negara Republik Indonesia 10 February, 2009, 20:01)

Http//www.unescap.com.

Undang-undang:

Undang-undang Nomor 3/1971 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.

Undang-undang Nomor 11/1980 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Suap*.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*

Undang-undang Nomor 30/2002 tentang *Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. serta terakhir dengan diratifikasinya *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) dengan UU No. 7 Tahun 2006.

Undang-undang Nomor. 25 Tahun 2003 tentang *Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang*.

Peraturan Pemerintah:

Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi, b) pada masa orde baru lahir Keppres No. 52/1970 tentang Pendaftaran Kekayaan Pribadi Pejabat Negara/Pegawai Negeri/ABRI.

Peraturan Pemerintah Nomor 32/1979 tentang *Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil*.

Peraturan Pemerintah Nomor 30/1980 tentang *Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*.

Peraturan Pemerintah Nomor 71/2000 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegah dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan TIndak Pidana Korupsi*.

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang *Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Instruksi Presiden:

Instruksi Presiden Nomor 01/1989 tentang *Pengawasan Melekat*.

Instruksi Presiden Nomor 4/1997 tentang *Pengawasan Kekayaan Negara*.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Percepatan Pemberantasan Korupsi*.

Ketatapan MPR:

TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang *Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.*

Putusan Pengadilan:

Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 552/Pid.B/2003/PN SURABAYA

Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur Nomor: 246/PID/2003/PT.SBY

Agenda:

Buku Kerja Pemerintah Kota Surabaya 2002

DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS

M. SHOINUDDIN UMAR lahir di Gresik, 17 April 1958, anak dari Bapak H. Achmad Umar Khasan dan menikah dengan Ibu Mariyah dikaruniahi 2 (dua) orang putra dan putri (M. Shoinuddin Umar dan Siti Aminah)

Pendidikan mulai Sekolah Dasar (SD) MI Alhidayah lulus tahun 1971 di Gresik, SMP/MTs PP Assadah lulus tahun 1975 di Gresik dilanjutkan PGAN 4 tahun PP Assaadah lulus tahun 1976 di Gresik, PGAN 6 tahun lulus tahun 1980, MAN PP Assaadah lulus tahun 1982 di Gresik. Gelar Sarjana Hukum.diperoleh dari Universitas Sunan Giri Surabaya tahun 1986., Gelar Magister (S2) diperoleh dari Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Malang (2001).

Pengalaman Organisasi, tahun 1976 s/d 1979 sebagai wakil ketua OSIS di Madrasah Aliyah Negeri Gresik, tahun 1974 s/d 1979 sebagai Pengurus IPNU di Gresik, tahun 1980 s/d 1985 sebagai Pengurus PMII di Surabaya, 1984 s/d 1989 Biro Hukum Surabaya, tahun 1989 s/d 1995 IPHI (Ikatan Penasihat Hukum Indonesia).

Pengalaman kerja (karir Profesi), dari tahun 1982 s/d 1992 sebagai pengelola perpunstakaan UNSURI Surabaya, dari tahun 1990 telah lulus ujian praktek pengacara dan penasihat hukum yang diselenggarakan oleh Pengadilan Tinggi Jawa Timur di Surabaya, tahun 1992 telah lulus ujian advokat dan penasihat hukum oleh Mahkamah Agung RI melalui Pengadilan Tinggi Jawa Timur di Surabaya, Seringkali menangani perkara perkara pidana maupun perdata baik di Surabaya maupun di kota kota lain, bahkan tahun 1992 menangani kasus sengketa perdata di Samarinda, Kalimantan

Timur, tahun 1998 s/d sekarang sebagai tim advokasi dan HAM PKB di Surabaya sebagai wakil ketua, tahun 1977 sebagai jurkam (juru kampanye PPP di Gresik, tahun 1982 sebagai jurkam PPP di kota Surabaya dan sekitarnya, tahun 1999 sebagai jurkam PKB di Jawa Timur, dan sempat dikirim sebagai jurkam di Kalimantan Selatan (Kota Amuntai, Kota Hulu Sungai Tengah dan sekitarnya) bersama saudara Dr. Sumarsono, KH. Ma"shum Djauhari, KH. Abd. Muchith Murtadlo kesemuanya utusan dari Jakarta.

Untuk Catatan lain, tahun 1981 telah dinyatakan lulus penataran Pers dan Da'wah Oleh PMII Cabang Pamekasan Madura tanggal 11 s/d 16 September 1981 (vide terlampir), tahun 1986 mengikuti Seminar Nasional dengan thema "PROFESIONALISASI ADMINISTRASI NEGARA DAN PERANANNYA DALAM PEMBANGUNAN " , tanggal 20-22 Nopember 1986 di UNTAG Semarang Jawa Tengah (Vide terlampir), tahun 1985 mengikuti seminar "RELEVANSI VIKTIMOLOGI DI INDONESIA DEWASA INI" penyelenggara Fakultas Hukum UNAIR Surabaya, tahun 1990 mengikuti seminar "REDIFINISI OPERASIONAL KEHIDUPAN BERMASYARAKAT DN BERBANGSA UMMAT ISLAM DI INDONESIA DALAM KECEPATAN PERUBAHAN JAMAN" , penyelenggara FISIP UNAIR Surabaya (vide terlampir), tahun 1991 mengikuti seminar "MENCARI ALTERNATIF SDSB UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL YANG EFEKTIF DAN EFISIEN" , penyelenggara Universitas Al-Falah dan Harian Surabaya Post, tahun 1989 seminar "KRIMINALITAS DAN PENANGGULANGANNYA" di Elmi Hotel Surabaya.

Dan puluhan pengalaman dalam mengikuti seminar di berbagai tempat yang tidak sempat dibukukan.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS

A. Data Pribadi

N a m a : Dr. KH. Djoko Hartono, S.Ag, M.Ag, M.M
TTL : Surabaya, 27 Mei 1970
Alamat Rumah : Jl. Jetis Agraria I/20 Surabaya
Telp./HP : 031.8286562 / 085 850 325 300.
Pekerjaaan :

1. Direktur Ponpes Mahasiswa Jagad 'Alimussirry Sby
2. Dosen Tetap IAI Al-Khoziny Sidoarjo
3. Dosen di UNESA
4. Dosen PPs IAI Qomaruddin Bunga Gresik

Nama Istri : Muntalikah, S.Ag
Nama Anak :
1. Hafidhotul Amaliyah
2. Mifatahul Alam al-Waro'
3. Muhammad Nurullah Panotogama
4. Marwan bin Dawud

B. Pendidikan Formal

No.	Pendidikan	Tahun
1.	SDN Mergorejo I Surabaya	1977 – 1983
2.	SMPN 12 Surabaya	1983 – 1986
3.	SMAN 15 Surabaya	1986 – 1989
4.	S1 /PAI Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Sby	1991 – 1996
5.	S2 /Pendidikan Islam/Studi Islam PPs UNISMA	1998 – 2000
6.	S2 / Manajemen SDM PPs UBHARA Sby	2002 – 2004
7.	S3 / Manajemen Pendidikan Islam /Studi Islam IAIN SA Sby	2005 – 2010

C. Pendidikan Non Formal

No.	Pendidikan	Tahun
1.	Majles Taklim Masjid Rahmat Kembang Kuning Sby	1983 – 1984
2.	Ponpes At-Taqwa Bureng Karangrejo Sby	1986 – 1993
3.	Diklat Pencak Silat (PSHT)	1986 – 1988
4.	Warga/Pendekar PSHT	1988 – Skrg
5.	Majelis Taklim Masjid Al-Falah Surabaya	1988 – 1990
6.	Santri Kalong Beberapa Kyai Sepuh	1986 – 2003

D. Pelatihan/Workshop

1. Latihan Kader Dasar PMII — 1991–1992
2. Diklat Jurnalistik — 1992
3. Diklat Da'i Muda — 1992
4. Workshop Inovasi Pembelajaran PAI di STAIN Malang — 2003
5. Workshop Kurikulum 2004/KBK di Lantamal Sby — 2004
5. Workshop Peningkatan Profesionalisme & Etos Kerja Guru di Lantamal Sby — 2005
6. Workshop Sertifikasi Dosen di Univ. Bhayangkara Sby — 2007
7. Workshop Inovasi Pembelajaran Agama di Pergn. Tinggi di Univ. Airlangga Sby — 2009

E. Seminar

No.	Jenis Kegiatan	Sebagai	Panitia Pelaksana	Tahun
1.	Workshop Sertifikasi Dosen di Univ. Bhayangkara Sby	Peserta	Univ. Bhayangkara	2007
2	Workshop Inovasi Pembelajaran Agama di Pergn. Tinggi di Univ. Airlangga Sby	Peserta	Unair	2009
3	Sarasehan: *Mendekatkan Diri Kepada Allah*	Narasumber	GM Hotel Mercure Grand Mirama Sby	2009
4	Seminar Internasional: *The Role of Women in Realizing the Civilization of the World*	Narasumber & Advisor	Badan Eksekutif Santri Ponpes Jagad Alimussirry Sby	2010
5	Sarasehan: *Menjadi Muslim Kaffa*	Narasumber	PT. Stinger Tunjungan Plaza	2010
6	Sarasehan & Training Spiritualitas: *Menyiapkan Para Siswa Sukses Ujian Nasional*	Narasumber & Trainer	SMP 1 & SMA 4 Hang Tuah Sby	2011-2013
7	Seminar Nasional: *Pendidikan Karakter Berbasis Al-Qur'an*	Advisor & Narasumber	Badan Eksekutif Santri Ponpes Jagad Alimussirry Sby	2011
8	Workshop: Pengembangan Manajemen Ponpes Dalam Menghadapi	Narasumber	Badan Pengembangan Wil. Surabaya-Madura	2011

	Globalisasi		(BPWS)	
9	Seminar: *Agama dan Pendidikan Salah Kaprah*	Narasumber	Badan Eksekutif Mahasiswa STAI Al-Khoziny	2011
10	Bedah Buku: *Kekuatan Spiritualitas Para Pemimpin Sukses*	Narasumber	IPMA	2011
11	Pelatihan Packaging Product dan Pemasaran	Narasumber	PT. Telkom Divre V Jatim & LP3M Ubhara Sby	2011
12	Seminar Regional: Mencetak Para Pemimpin Spiritualis Yang Berwawasan Integral di Era Globalisasi	Narasumber & Advisor	Ponpes Amanatul Ummah Pacet Mojokerto Jatim	2012
13	Seminar Nasional Spritualitas	Peserta	FK Unair Sby	2012
14	Studium General & Seminar Nasional	Peserta	Puspa IAIN SA Sby	2012
15	Seminar Internasional	Peserta	PPs IAIN SA Sby	2012
16	Seminar Internasional: The Urgensi of Education for the Nation's Progress	Narasumber	Ponpes JA Sby	2012
17	Seminar Nasional: Spiritualitas Sebagai Aset Organisasi di Ponpes Salafiyah Bihar Malang	Narasumber	BES Ponpes JA Sby	2013
18.	Seminar Nasional: Menyiapkan Generasi Emas yang Berjiawa Nasionalisme di Ponpes Modern Darussalam Lawang	Narasumber	BES Ponpes JA Sby	2014
19.	Seminar Nasional: Membangun Jiwa Entrepreneur Sbg Upaya Peningkatan Kualitas Santri	Narasumber	BES Ponpes JA Sby	2014
20.	Seminar Nasional: Revolusi Mental & Spiritual dalam Menyongsong AEC 2015	Narasumber & Advisor	BES Ponpes JA Sby	2014
21.	Seminar Regional:	Narasumber	Fakultas Teknik	2014

	Islam yang Berbhineka Tunggal Ika		Unesa	
22.	Seminar Nasional: Kepimpinan & Organisasi	Narasumber	BES Ponpes JA Sby	2015
23.	Seminar Regional: Membangun Potensi Diri	Narasumber	BEM FEB Univ. Trunojoyo Madura	2015

F. Pengalaman Bekerja/Mengajar/Profesi

1. Pegawai Tidak Tetap (PTT)/ Staf TU di SMPN 32 Sby 1989 – 1991
2. Guru Ekstra Kurikuler Pencak Silat PSHTdi SMPN 32 Sby 1990 – 1992
3. Guru Tidak Tetap (GTT) di SMP Hang Tuah 1 Sby 1992 – 2006
4. Guru Tidak Tetap (GTT) di SMP/SMA YP. Practika Sby 1995 – 1998
5. Guru Tidak Tetap (GTT) di SMP Yapita Sby 1995
6. Wakasek Kurikulum SMA YP. Practika Sby 1996 – 1997
7. Guru Tidak Tetap (GTT) di SMP Hang Tuah 4 Sby 1997 – 2001
8. Dosen Tetap STAI Al- Khoziny Sidoarjo 2003 – Skrg
9. Direktur & Dosen Program S1 Non Formal di Ponpes Mahasiswa Jagad 'Alimussirry Sby 2003 – Skrg
10. Dosen Luar Biasa di Ubhara Surabaya 2005 – 2008
11. Dosen Luar Biasa di INKAFA Gresik 2005 – 2011
12. Dosen Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Ampel Sby 2008 – Skrg
13. Asisten Prof. Dr. Abd. Haris, M.Ag (Gubes IAIN SA Sby) 2008 –2012
14. Direktur PPs STAI Al-Khoziny Sidoarjo 2011 – 2013
15. Dosen di UNESA 2014 – Skrg

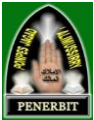
G. Pengalaman Organisasi dan Dakwah

1. Semasa sekolah di SD, SMP aktif mengikuti kegiatan-kegiatan sekolah (OSIS) 1977 – 1986
2. Pengurus OSIS SMAN 15 Surabaya 1986 – 1988
3. Team Pengurus Pembentukan Ikatan SKI/OSIS SMAN/Swasta Se-Surabaya Selatan 1986 – 1987
4. Anggota Ishari Ranting Wonokromo 1986 – 1989
5. Ketua Ranting SMPN 32 Sby PSHT 1990 – 1992
6. Sekretaris Jam'iyyah Istighotsah tk kelurah 1991 – 1995
7. Ketua Ranting SMP Hang Tuah Sby PSHT 1992 – 2006
8. Ketua Kosma A Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Ampel 1992 – 1993
9. Muballigh / Penceramah 1992 – Skrg
10. Pengurus SMF Tarbiyah IAIN SA Sby 1993 – 199..
11. Ketua Koordinator Kecamatan KKN Mhs Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Sby 1993–1994
12. Sekretaris Dewan Masjid Indonesia Tk. Kel. Wonokromo 1995–1996
13. Ketua Majlis Taklim Alimussirry Sby 2000 – 2003
14. Direktur Ponpes Mahasiswa Jagad 'Alimussirry Sby 2003–Skrg
15. Pembina PSHT Ranting Wonokromo Sby 2011–Skrg
16. Dewan Pakar Pengurus Pusat Pergunu di PBNU Jakarta 2011–2016

17. Ketua Regu Jama'ah Haji Kolter 75 — 2012
18. Pengurus LDNU PWNU Jatim — 2013–2018

H. Karya Tulis Ilmiah dan Artikel serta Penerbitan Buku

1. Studi Tentang Pengaruh Perpustakaan Sekolah terhadap Keberhasilan Proses Belajar Mengajar di SMPN 12 Surabaya. Skripsi. Fak. Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Surabaya 1997
2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Orang Tua Dalam Menyekolahkan Anaknya (Studi Atas Orang Tua Siswa Kelas 1 SLTP Khadijah Surabaya). Tesis. PPs Univ. Islam Malang (Unisma) 2000
3. Hubungan Motivasi Mistik Terhadap Keberhasilan Kepemimpinan (Studi Kasus di SMP Hang Tuah 1 – 4 Surabaya). Tesis. PPs Ubhara Sby 2004
4. Idul Fitri Solusi Problematika Umat (No. 195, Desember 2002, MPA Depag Jatim, ISSN: 0215-3289)
5. Kepemimpinan Nafsu (No. 216, September 2004, MPA Depag Jatim, ISSN: 0215-3289)
6. Masyarakat dan Kemiskinan (Jurnal STAI al-Khozin, ISSN: 0216-9444)
7. Dekonstruksi Budaya Bisu dalam Pendidikan (Jurnal Studi Islam Miyah Inkkafa Gresik, Vol. 1 No. 02, Sept 2006, ISSN: 1907-3453)
8. Pengembangan *Life Skills* dalam Pendidikan Islam (Penerbit: Media Qowiyul Amien - MQA Surabaya , 2008, ISBN: 978-602-8115-00-1)
9. Pengembangan Ilmu Agama Islam dalam Perspektif Filsafat Ilmu (Studi Islam Era Kontemporer) (Penerbit: Media Qowiyul Amien - MQA Surabaya, 2009, ISBN: 978-602-8115-13-1)
10. Spiritualitas Sebagai Aset Organisasi (Jurnal Al-Khoziny, ISSN: 0216-9444)
11. Pilar Kebangkitan Umat (Edisi XIV, September 2010, Sunny Suara Al-Khoziny Sidoarjo)
12. *Leadership*: Kekuatan Spiritualitas Para Pemimpin Sukses *Dari Dogma Teologis Hingga Pembuktian Empiris* (Penerbit: Media Qowiyul Amien - MQA Surabaya, 2011, ISBN: 978-602-97365-9-9)
13. Menghapus Stigma Negatif PTAIS (Edisi XV, Nopember, 2011, Sunny Suara Al-Khoziny Sidoarjo)
14. Hikmah Dibalik Idul Qurban (Jurnal Online Ponpes Jagad Alimussirry, 2011)
15. Mengembangkan Pendidikan Jarak Jauh di Era Cyber Educational(Edisi XVI, Nopember, 2012, Sunny Suara Al-Khoziny Sidoarjo)
16. NU & Aswaja (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2012, ISBN: 978-602-18299-0-5)
17. Pengembangan Manajemen Pondok Pesantren di Era Globalisasi: Menyiapkan Pondok Pesantren Go International (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2012, ISBN: 987-602-18299-1-2)
18. Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Makalah, Proposal, Tesis (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2012, ISBN: 978-602-18299-2-9)
19. Membumikan Aswaja: Pegangan Para Guru NU (Penerbit: Khalista Sby, 2012, ISBN: 978-979-1353-34-2)
20. Pengaruh Spiritualitas Terhadap Keberhasilan Kepemimpinan (Vol. 1, No. 1, April 2012, Progress, Jurnal Manajemen Pendidikan, ISSN: 2301-430X)
21. Strategi Sufistik Perkotaan (Vol. 21 No. 1, Juli 2012, Solidaritas: Tabloid Mhs IAIN SA Sby, ISSN 0853-7690)
22. Bekerja Sebuah Ibadah (No. 311, Agustus 2012, Mimbar Pembangunan Agama (MPA), ISSN 0215-3289)

23. Urgensi Kepemimpinan Inovatif: Menyiapkan Sekolah Bernuansa Islam Tetap Eksis di Era Globalisasi (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2012, ISBN 978-602-18299-3-6)
24. Rencana Strategi Meningkatkan Manajemen Pendidikan: *Menyorot Manajemen PAUD* (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2013, ISBN: 978-602-18299-5-0)
25. Metode Pembelajaran dan Pengajaran Pendidikan Agama Islam: Menelisik Kelebihan dan Kelemahan (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2013, ISBN: 978-602-18299-6-7)
26. Urgensi Kepemimpinan Inovatif (Studi Kasus Kepala SDDU Pasuruan) (Jurnal Ta'dib: Jurnal Pendidikan Islam dan Isu-Isu Sosial, Fak. Tarbiyah IAI Hamzanwadi Pancor Lombok, Vol. 6 No. 6 Januari-Juni 2013, ISSN: 0216-9444)
27. Rekonstruksi Teologi Sebagai Solusi Riel Kemanusiaan Kontemporer, Sunny Suara Al-Khoziny Sidoarjo, Edisi XVIII, Juli-Januari, 2014, ISSN: 2338-4352)
28. Menghapus Stigma Buruk Madrasah: *Suatu Strategi Mewujudkan Budaya Hidup Sehat* (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2014, ISBN: 978-602-18299-7-4)
29. Pendidikan di Tengah Pusaran Politik (No. 331, April 2014, Mimbar Pembangunan Agama (MPA), ISSN 0215-3289)
30. Kepemimpinan Visioner: *Mewujudkan Sekolah Bernuansa Islam Siap Bersaing di Era Globalisasi* (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2014, ISBN: 978-602-18299-9-8)
31. Membongkar Kejahatan Korupsi (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2014, ISBN: 978-602-72877-0-9)
32. Mengembangkan Model Alternatif Pendidikan Islam: Kritik Atas Pendidikan Formal di Indonesia (Penerbit: Ponpes Jagad 'Alimussirry Sby, 2015, ISBN: 978-602- 72877-1-6)

Penerbit:

Ponpes Jagad 'Alimussirry (Anggota IKAPI)

Jl. Jetis Kulon 6/ 16 A Surabaya 60243 Telp. 031. 8286562

e-mail: jagad_alimussirry99@yahoo.co.id

Buku-Buku Terbitan Ponpes Jagad 'Alimussirry

N U
نهضة العلماء
١٣٤٤
1926

PONPES JAGAD
'ALIMUSSIRRY
الاملاك
المالك
جاكاد عالم السري

جاڮاد عالم السري